





LES

MONARCHIES

DE

L'EMPIRE ALLEMAND

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

La Liberté, in-8°, 1885 (épuisé).

L'Empire russe en 1885, in-12, 1885.

Éléments de sociologie, in-8°, 1889.

La Banque de Naples, son histoire et son organisation, in-8°, 1890.

Seul de son siècle, in-12, 1891.

La Sicile sous la monarchie de Savoie, in-12, 1895 (Médaille d'or de la Société de Géographie Commerciale de Paris).

La Russie économique et sociale, in-8°, 1896.

Droit politique contemporain, gr. in-8°, 1900 (Prix Le Dissez de Penanrun, décerné par l'Académie des Sciences Morales et Politiques, 1900).

Post-Face au « Droit politique contemporain », gr. in-8°, 1901.

Notes sur l'Allemagne administrative, in-8°, 1902.

LECTURES FAITES A L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES
ET INSÉRÉES DANS SES COMPTES RENDUS

Lord Brougham et sa « Philosophie politique », 1897.

Le droit de représentation successorale en France et en Italie, 1900.

La principauté de Ratzebourg, 1903.

Vte COMBES DE LESTRADE

LES MONARCHIES DE L'EMPIRE ALLEMAND

ORGANISATION

CONSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS & DES ARRÊTS

FONDÉ PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, rue Soufflot, PARIS, 5e Arrond.

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1904

A S. E.

LE COMTE FRÉDÉRIC SCHÖNBORN

PREMIER PRÉSIDENT
DE LA COUR DE JUSTICE ADMINISTRATIVE
ANCIEN MINISTRE DE LA JUSTICE DE L'EMPIRE D'AUTRICHE
MEMBRE DE LA CHAMBRE DES SEIGNEURS

J'ai toutes sortes de raisons de profiter de l'aimable autorisation que vous m'avez donnée et de vous dédier ce livre. Avant tout, je puis ainsi témoigner de ma gratitude profonde. C'est grâce à vous, en effet et je ne l'oublie pas, que j'ai trouvé, dans les États dont ce volume étudie l'organisation, non seulement l'accueil le plus courtois, mais l'empressement le plus bienveillant à me fournir les éclaircissements utiles. Je suis heureux en outre de mettre en tête de mon travail l'affirmation de la respectueuse amitié que je vous porte. Enfin, nul n'est mieux qualifié que vous pour recevoir l'hommage d'une étude que nul n'est plus compétent pour juger.

Ce n'est pas le droit administratif allemand que j'ai

voulu décrire. Dans toutes les nations de l'Europe sorties de la période de formation, il existe un droit administratif pur, voudrais-je dire, qui leur est commun. Des ouvrages didactiques allemands doivent l'exposer — car il est la base sur laquelle s'appuient les institutions, les organisations particulières — mais c'eût été un labeur bien inutile que de répéter ici ce qu'on trouve dans chaque traité sur la matière, quelle que soit la nationalité de l'auteur.

Ce sont ces institutions, ces organisations propres à l'Allemagne, surtout celles qui sont spéciales à un État, à quelques États allemands, que j'ai voulu mettre en lumière. Le moment m'a semblé particulièrement propice. Certes, un pareil travail entrepris il y a cinquante ans aurait montré des particularités plus tranchées, des différences plus considérables. La loi d'imitation a eu son effet en Allemagne. Les institutions qu'a adoptées le grand État dont le chef porte la couronne impériale ont servi de modèles aux autres monarchies. Cependant, à côté de cette force assimilatrice, d'autres subsistent dont l'œuvre est utile à observer. Pour n'en citer que quelques-unes, ce sont : l'organisation sociale de chaque État, ses traditions et le mode suivant lequel il s'est formé, la nature de son sol, la richesse de son sous-sol, la qualité de son climat, sa position géographique. Grâce à elles, les différences ne sont encore ni toutes aplanies, ni toutes près de l'être. Précisément parce que quelques-unes l'ont été, l'étude que je tente permet de discerner les organisations accessoires de chaque pays — et qui ont été aisément sacrifiées aux besoins de l'unité allemande — de celles qui s'identifient avec la nature de ces pays et qui ne changeront qu'avec elle. Elle permet aussi d'apercevoir celles qui ne changeront pas, nées qu'elles sont, non plus de la nature sociale, mais de l'immuable nature physique des régions où on les observe. J'espère que les conclusions qui

en dérivent, si naturellement qu'il est inutile de les exprimer, ne serviront pas seulement à mieux faire comprendre l'Allemagne mais, devenant plus générales, éclaireront une loi sociale dont l'action est de tous les temps, de tous les pays.

En pareille matière, l'impartialité est un devoir et non pas un mérite. Je ne demande pas de louanges pour avoir étudié les monarchies de l'Allemagne sans me souvenir — pendant la durée de mon travail — de ce qui a précédé et déterminé la constitution de l'Empire. Le parti pris de dénigrement aurait été une faute si grossière qu'il m'a été facile de l'éviter. J'ai eu, peut-être, un peu plus de peine à ne pas verser dans l'excès contraire.

Je suis profondément respectueux du dogme autoritaire. Je n'arrive pas à concevoir une nation se dirigeant sans un organe directeur. Les exemples qu'on donne d'un pareil phénomène ne sont pas du tout probants. Outre qu'ils ne nous montrent que la substitution d'un organe directeur occulte et irresponsable à un organe reconnu et localisé, les expériences dont on les tire n'ont pas eu une durée assez longue. Dans mon « *Droit politique contemporain* », j'ai tâché d'exprimer pourquoi mon incapacité de comprendre une organisation acéphale ne m'humilie aucunement. Depuis lors, j'ai été très heureux de retrouver dans des écrits de premier ordre — aussi bien d'hommes d'État instruits par l'habitude du gouvernement, que de philosophes mis par leurs goûts en dehors des partis — la preuve que leurs auteurs n'y parviennent pas plus que moi. L'organisation administrative et sociale de l'Allemagne est fondée sur l'autorité. La tentation était grande de la louer jusque dans ses erreurs. Je ne crois pas y avoir succombé. Pour en éviter le péril, je me suis abstenu le plus possible de juger et n'ai fait qu'observer [1].

[1] Restreignant mon étude à celle des monarchies, je n'avais pas à étudier

Le livre que je vous offre n'est que la continuation de mes travaux de droit politique. Depuis longtemps, les systèmes de gouvernements s'apprécient d'après leur appellation, se jugent selon leur plus ou moins de conformité avec des théories conçues en dehors des faits et qui, néanmoins, revendiquent la direction des faits. Il est bon de les évaluer, enfin, selon leur adaptation plus ou moins exacte aux fins qu'ils doivent servir. La comparaison nécessaire ne peut s'établir tant que l'on reste dans la sphère purement politique. Les faits ne peuvent y être assez isolés pour fournir des données certaines. En descendant sur le terrain administratif, l'observateur voit mieux parce que son champ de vision se rétrécit. Les rapports de cause à effet se précisent. Chacun de nous a souffert des inconvénients de l'organisation régionale ou locale, ou profité de ses bons côtés, non pas seulement — comme il arrive en matière politique — parce que nos opinions, nos préférences en sont flattées ou blessées, mais parce que nos intérêts les plus immédiats en dépendent. Ceux qui pensent, ou croient penser, peuvent n'attacher d'importance qu'aux questions du droit constitutionnel. Celles du droit administratif intéressent tous ceux qui travaillent, tous ceux qui vivent. On a dit que l'État ne se révèle aux paysans que sous les espèces du percepteur et du gendarme. C'est par l'administration que la politique touche ces millions d'êtres humains au profit desquels l'État doit exister, au labeur desquels il doit de subsister.

Il ne m'appartient pas de faire ressortir les difficultés de mon essai. Vous les connaissez toutes. Vous en avez aplani une grande partie. Les autres ne m'ont pas effrayé, car il

les pays qui ont une autre forme de gouvernement. J'ai, de propos délibéré, omis la principauté de Waldeck qui, depuis le traité de 1868, forme en fait une dépendance de la Prusse.

m'a semblé en les affrontant rendre moins indigne de vous l'hommage que je vous fais de ce livre en témoignage des sentiments que s'honore de professer pour vous

Votre reconnaissant et affectionné,

COMBES DE LESTRADE.

Je ne puis manquer au devoir d'étendre l'expression de ma gratitude aux personnes qui ont bien voulu, comme M. le comte de Schönborn, m'aider puissamment.

Au premier rang, LL. EE. M. von Pischek, ministre de l'Intérieur du Wurtemberg, MM. Willich, von Hinüber, comte de Bassewitz, von Helldorff, ministres d'État en Oldenbourg, Reuss J. L., Mecklembourg-Schwerin, Saxe-Altenbourg. Le gouvernement d'Anhalt, auquel j'ai dû recourir moins souvent, a accueilli mes requêtes avec la même bonne grâce.

Le conseiller privé baron de Reck, à Carlsruhe, et le conseiller ministériel hessois A. K. Weber ont bien voulu, pour ainsi dire, veiller sur mon travail pour m'éviter des erreurs de quelque importance. Quant au ministre d'État de Schaumbourg-Lippe, baron de Feilitszch, il a fait plus que m'aider à achever ce livre, il a mis, au milieu de la période pendant laquelle je l'écrivais, des journées dont le souvenir ne me quittera pas.

TABLE ANALYTIQUE

CHAP. III

Institutions communes à tous les États.

CHAP. IV

LIVRE II

LA NATIONALITÉ. — LES CLASSES

LIVRE III

LES SOUVERAINS

LIVRE IV

LES CONSTITUTIONS

LIVRE V

LES CHAMBRES

CHAP. II

La législation.

LIVRE VI

LES FONCTIONNAIRES D'ÉTAT

CHAP. I

Les ministres.

CHAP. II

Les fonctionnaires.

CHAP. III

LIVRE VII

L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE

(Selbstverwaltung).

CHAP. I

Les communes.

CHAP. II

Les circonscriptions supérieures.

LIVRE VIII

LA JUSTICE

LIVRE IX

LES FINANCES

CHAP. I

Les grandes Monarchies.

CHAP. II

Les petites monarchies.

CHAP. III

L'avenir financier.

LIVRE X

LES GARANTIES

LIVRE XI

NOTES HISTORIQUES

I

On n'essaiera même pas de donner ici un résumé de l'histoire de l'Allemagne. Tout au plus, rappellera-t-on en quelques pages les formes diverses qu'y a prises le groupement des États qui ont formé cette grande personnalité politique, le rôle qui était dévolu dans le passé à chacun de ces États. Cela, pour éviter l'obligation de retracer l'histoire de chacune de ces monarchies actuelles. Partout, et surtout en Allemagne, le présent dérivé du passé, ne peut s'apprécier en dehors de lui.

A la chute de Charles le Chauve, les Francs de l'Est se séparèrent de ceux de l'Ouest. Ceux-ci sont nos ancêtres, à nous Français. Ceux-là formèrent le peuple allemand que devait régir le Saint-Empire Romain.

Déjà, la propriété était devenue individuelle. La possession collective n'était pourtant pas si éloignée que le sol pût être détenu par une faible partie de la population. La majorité des familles possédait.

Autant que l'égalité peut exister dans une nation organisée, elle se trouvait en Allemagne, où le Roi dominait un peuple nivelé sous son autorité. Le développement économique, si faible que fût sa valeur absolue, produisit rapidement son œuvre coutumière. Le fort devint plus fort. Le faible s'affaiblit encore. Les rapports d'égalité firent place à des liens de mutuelle dépendance. Celui

dont le domaine s'était agrandi concéda des terres à ceux qui avaient gaspillé, perdu le leur. Cette concession était faite moyennant un tribut, des obligations, des redevances. Le « beneficium » créa vite le lien féodal.

Ceux qui, déjà, s'étaient reconnus vassaux l'étaient, pourrait-on dire, à titre privé. Devant l'État, ils étaient libres, tenus comme tels au service militaire. Les Carolingiens donnèrent aux propriétaires la mission de convoquer les habitants de leurs terres obligés de servir et, naturellement, de les commander. C'était instituer la seigneurie et, en l'attachant au domaine, la rendre héréditaire comme lui. Les comtés eux-mêmes ne tardèrent pas à le devenir. Comment l'office supérieur fût-il seul resté viager? Le système féodal, comme tous les systèmes politiques qui visent à la combinaison, avait donné naissance à des fictions sur lesquelles il s'appuiera plus tard. Une d'elles était l'assimilation d'une charge à un domaine foncier et la possibilité en résultant de l'ériger en fief héréditaire.

Des grands, séculiers ou héréditaires, en réunissaient plusieurs, sauf à n'en gouverner qu'un et à déléguer un vicaire dans les autres. On les appela « Fürst ». Ils prirent une position intermédiaire entre le Roi et ses sujets, se séparant de ceux-ci, limitant leurs devoirs envers celui-là à l'assistance aux « Jours de l'Empire ».

Cette évolution en est là lorsque, en 911, l'Empire devient électif. L'Empereur doit voir dans une partie de ces « fürsten », de ces princes, des électeurs à ménager. Il est élu à vie, il est vrai, mais il est tenu, dans une certaine limite, par les promesses qu'il a dû faire pour être élu, bien davantage encore par son désir de laisser son sceptre à tel ou tel héritier. Et, comme si son autorité n'était pas assez restreinte, il ceint en 962 la couronne du Saint-Empire Romain, se crée dans la Papauté un ennemi acharné auquel se joindront des comtes et des princes s'il ne paie pas leur fidélité.

Au-dessus d'eux, étaient les « Ducs », avec leur prérogative d'entretenir une armée, ces ducs qui étaient, jusqu'à l'extinction des Carolingiens, les égaux de la maison devenue

impériale, dont chacun pouvait espérer de ceindre la couronne à sa première vacance et d'être à son tour souverain. Le Roi excite la jalousie des princes et des comtes, s'unit à eux, grâce à eux bat Henry le Lion, mais le résultat fut que chacun de ses alliés s'arrogea la prérogative qu'il avait trouvée périlleuse chez les ducs.

Cette organisation, — ou cette désorganisation, car les deux mots correspondent respectivement à deux points de vue très défendables, — trouva sa consécration dans deux diplômes de Frédéric II, l'un de 1220, l'autre de 1232. Les propriétaires devinrent des seigneurs et les propriétés des territoires.

Donc, la souveraineté territoriale au XIIIe siècle était déjà la base de l'Empire. Les peu nombreux territoires immédiats relevant directement de l'Empereur, gérés par ses agents, disparurent progressivement, soit qu'ils fussent absorbés par les seigneurs voisins, soit qu'ils fussent usurpés par les fonctionnaires chargés de les gouverner. Le célèbre interrègne vint accroître la puissance des seigneurs. Les seigneuries elles-mêmes devinrent moins nombreuses et plus fortes par suite d'un phénomène qui dure encore, la fréquente disparition de familles régnantes. En vertu aussi des pactes successoraux. Il s'y ajoutait alors la possibilité, aujourd'hui disparue et qu'avaient les plus gros seigneurs, d'acheter argent comptant les possessions des petits. Dans ces territoires, — on peut déjà dire dans ces États, — dont la force et l'étendue s'augmentaient ainsi, naissait une organisation politique et administrative. Un corps de fonctionnaires territoriaux y était institué. Des diètes particulières venaient, soit collaborer avec le seigneur, soit discuter avec lui des conditions que lui posait l'obéissance des vassaux. Tout cela, aux XIVe et XVe siècles, concentrait la vie politique dans les territoires. Les rois eux-mêmes tiraient leur importance, recevaient leur pouvoir beaucoup plus de leurs seigneuries propres que de leur rang royal.

La Bulle d'Or de Charles IV avait, en 1356, reconnu formellement le droit exclusif des électeurs. Leur nombre

varia. Au début, ils étaient sept. Trois spirituels : les archevêques de Mayence, de Trèves et de Cologne et quatre temporels : le roi de Bohême, le Comte palatin du Rhin, le duc de Saxe et le margrave de Brandebourg. Leur suprématie ne se bornait pas à posséder cette prérogative d'élire l'Empereur, si considérable et qui leur assurait de si nombreuses faveurs. — La corruption électorale n'a pas attendu, pour naître, le XIX[e] siècle. — Les Électeurs formaient dans le Reichstag un collège distinct de celui des princes. Les grandes charges leur étaient attribuées; toute une série de privilèges spéciaux leur étaient dévolus : les régales, le droit de battre monnaie, d'établir des douanes, et surtout, cette prérogative juridique *de non evocando* que s'arrogèrent plus tard tous les souverains sans distinction.

Guillaume de Hollande et Rodolphe de Habsbourg introduisirent au Reichstag la représentation des villes. Pendant que, dans les campagnes, la vassalité s'étendait de plus en plus, les vieilles mœurs libérales s'étaient conservées au sein des agglomérations urbaines. Celles-ci étaient animées d'idées et d'aspirations directement opposées à celles des seigneurs. La puissance impériale, c'est-à-dire la cause de la centralisation et de l'unité, trouvait là un auxiliaire assez puissant pour qu'on ait pu douter à un certain moment qui l'emporterait, d'elles ou du pouvoir seigneurial.

La victoire de ce dernier fut assurée par les dissensions des villes, par la guerre d'extermination qu'elles se livrèrent en 1388.

Cependant, sinon par la seule force des choses, du moins par celle des aspirations et des besoins de tout un peuple, dont la nombreuse classe des petits souverains pouvait retarder mais non empêcher l'effet, une organisation centrale s'affirma à la fin du XV[e] siècle et surtout au début du XVI[e] siècle. La paix perpétuelle de 1495 prohibait les guerres particulières. La protection qu'elle donnait au droit contre la force n'était peut-être pas toute puissante, mais elle affirmait du moins que la force ne créait pas le droit. Des fonctionnaires communs à l'Empire étaient

institués. Des lois communes furent promulguées. Il était permis d'entrevoir le jour où cette coexistence de lois particulières et de lois générales serait remplacée par la subordination de celles-là à celles-ci, lorsque survinrent la Réforme et les guerres qu'elle déchaîna. L'Allemagne fut le champ clos choisi par les puissances étrangères. Lorsque le traité de Westphalie vint rétablir la paix, ce fut non seulement en donnant victoire complète au parti des seigneurs, mais en leur reconnaissant même le droit de contracter des alliances avec les puissances étrangères. C'est à cette date de 1648 que commence la fin de l'Empire d'Allemagne. Il mettra un siècle et demi à mourir, mais son agonie ne donne que des leçons pour l'avenir.

II

Les États actuels de l'Empire allemand sont plus que les héritiers directs de ceux qui s'étaient groupés sous l'hégémonie de la maison d'Autriche. Ce sont les mêmes. Leurs frontières ont pu se modifier. Leurs constitutions ont certainement évolué beaucoup, mais leur personnalité reste la même. Cela suffirait déjà à rendre utile une étude de la place qui leur a été faite dans l'ancien Empire. De plus, si cet ancien empire diffère prodigieusement de l'empire actuel, ce qu'on pourrait appeler l'idée impériale est aujourd'hui ce qu'elle était il y a trois siècles. Les auteurs de la constitution contemporaine ont certainement beaucoup demandé aux nécessités modernes, mais ils ont encore plus accordé aux traditions et à l'histoire. Une ressemblance considérable entre ce qui fut et ce qui est nous est révélée par les controverses sur la nature théorique de cette collectivité organisée.

Dans la dernière moitié du siècle passé, on a écrit sans fin, d'abord pour savoir si l'Allemagne devait être une union d'États, une confédération, un État fédéral, ou même un « État d'États » ; puis, avec la même abondance, pour rechercher auquel de ces types se rattachait l'organisation

créée en 1866. L'abondance et la longueur de ces controverses prouvent bien que cette organisation ne s'identifie avec aucun de ces types, tout en n'étant étrangère à aucun. Déjà au XVIIe siècle, Puffendorf écrivait que l'Empire était un corps irrégulier ressemblant à un monstre. D'ailleurs, et l'observation vaut pour les deux époques, l'Empire allemand est une unité politique assez importante pour mériter qu'on crée pour lui une section spéciale dans la classification théorique. Même sans le classifier, on peut le décrire. L'Empereur, choisi par les électeurs, couronné à Francfort par l'archevêque de Mayence, réunissait d'abord tous les pouvoirs. C'est la formule que nous retrouverons dans presque toutes les constitutions actuelles. Si, plus tard, on lui imposa la collaboration du Reichstag, comme on a obligé les souverains modernes à celle des Chambres, il lui resta du moins les « droits réservés » dont il jouit seul tant que la décadence de l'Empire n'eut pas permis aux princes de s'en arroger une partie.

Il existait une classe d'empire, le Reichstand. Elle groupait tout ce qui avait siège et voix au Reichstag. Aujourd'hui encore, cette classe a conservé son importance. Selon qu'une famille en a, ou non, fait partie, elle appartient à la haute ou à la petite noblesse et, par conséquent, ses membres peuvent ou non contracter des mariages avec égalité de naissance. Les procès les plus importants en cette matière — et qui mettent en jeu rien moins que le sort d'une dynastie — reposent uniquement sur la question de savoir si les parties étaient membres de la classe d'empire. A l'origine, bien entendu, tous les titulaires des grandes charges impériales entraient dans le Reichstag. Définitivement à partir de Frédéric II, la possession d'une principauté fut requise. Avec une exception cependant : L'Empereur pouvait nommer des membres dépourvus d'états territoriaux. C'étaient ces « *personalisten* » dont les descendants se voient contester encore aujourd'hui la qualité de seigneurs immédiats qu'ils réclament. Le droit des princes était personnel et non réel. En acquérant une autre principauté, ils n'acquéraient pas une voix de plus. D'ailleurs,

les réunions de l'Assemblée donnaient lieu à plus de discussions que de votes. Le dogme majoritaire, aujourd'hui intangible, était encore mal assis. Au XVIe siècle, peut-être pour obéir à des vues personnelles, probablement en conformité des idées nouvelles qui reconnaissaient aux États une existence propre, ce fut aux territoires que l'on accorda les voix. Une question toute pareille va se poser : Les deux principautés de Reuss seront dans un temps prochain réunies sous un même sceptre. Va-t-on modifier la constitution de 1866 pour leur laisser deux plénipotentiaires au Conseil Fédéral, quoique n'ayant qu'un seul souverain? Va-t-on, au contraire, les traiter comme un État unique, bien que chacune d'elles ait son individualité particulière?

En 1653, les seigneurs profitèrent de la puissance que leur donnait le traité de Westphalie pour rendre plus malaisé l'accès de leur classe privilégiée. Ils enlevèrent à Ferdinand IV la faculté d'appeler au Reichstag des *personalisten.*

Désormais, nul ne put entrer dans la Diète s'il n'était souverain, et de plus, s'il n'était accepté par ses pairs. C'est de cette époque que date la distinction entre les vieux et les nouveaux princes, et aussi la composition de la Diète qui a duré jusqu'en 1806. Elle impliquait, en outre des Électeurs : 94 voix viriles, — dont 35 spirituelles et 59 temporelles, — et 6 voix curiales, dont 4 réunissaient les comtes de l'empire et 2 les évêques de Souabe et du Rhin. Les 51 villes d'empire envoyaient des représentants et les délibérations avaient lieu, bien entendu, en séances séparées. Les attributions données en droit à la Diète varièrent moins que sa puissance de fait qui cessa d'exister et ne limita plus les pouvoirs de l'Empereur qu'en l'assujettissant à de longues formalités.

Il en fut de même pour les juridictions impériales dont la compétence s'étendait surtout aux procès contre les seigneurs immédiats qui réclamèrent de bonne heure le privilège de ne relever que d'eux-mêmes.

On ne peut pas dire au-dessous, mais à côté de ces sou-

verains, qui avaient à la Diète ou une voix virile ou une participation à une voix curiale, était la classe, plus nombreuse, des chevaliers de l'Empire. Eux aussi, pour la plupart, n'avaient pas de suzerain qui les séparât de l'empereur. Eux aussi, par conséquent, étaient immédiats. Afin de se protéger avec plus d'efficacité contre la perte de cette qualité, ils s'étaient groupés en corporations régionales et l'on peut admettre que ces corporations étaient précisément l'autorité intermédiaire dont ils redoutaient l'établissement. Mais c'étaient eux qui la formaient et qui en élisaient les chefs. Aussi, tant qu'ils conservèrent leurs possessions, furent-ils de petits souverains, ne différant des autres que parce qu'ils ne faisaient pas partie de la Diète. Encore une fois, c'est dans cette dernière prérogative qu'il faut chercher la condition essentielle de la grande noblesse dont le nombre serait accru démesurément si l'on y faisait entrer toutes les familles ci-devant immédiates.

III

Entre le 9 février 1801, date du traité de Lunéville, et le 12 juillet 1806, jour où fut signé à Paris l'acte de la Confédération du Rhin, l'Empire qui allait disparaître essaya diverses modifications. Des électeurs nouveaux furent créés. Les souverains ecclésiastiques cessèrent d'être représentés au Reichstag. Le collège des villes n'en comptait plus que six : Augsbourg, Nuremberg, Francfort, Hambourg, Brême et Lubeck. Ces modifications ne furent que décidées ; elles n'eurent pas le temps d'être réalisées. En décembre 1805, les nouveaux rois de Bavière et de Wurtemberg obtenaient la souveraineté absolue, l'indépendance complète et, six mois après, l'Empereur François II renonçait au titre d'empereur romain.

La Confédération du Rhin groupait d'abord seize souverains. Malgré le peu de durée de son existence, elle a eu un rôle historique important. Elle a constitué un de ces tronçons de l'Allemagne qui, au point de vue de la politique

internationale, ont été de véritables unités. Ses membres étaient : les rois de Bavière et de Wurtemberg, le ci-devant Électeur devenu grand-duc de Bade, le nouveau grand-duc de Hesse-Darmstadt, l'ex-prince duc de Nassau-Usingen, le prince de Nassau-Weilbourg, les princes de Hohenzollern-Hœchingen, de Hohenzollern-Sigmaringen, les princes de Salm-Salm et de Salm-Kyrbourg, le prince d'Isenbourg-Berstein, le duc d'Arenberg, le prince de Lichtenstein et l'ex-comte, prince von der Leyen. Le 25 septembre, il s'y ajouta le grand-duc-archiduc de Wurzbourg, ci-devant électeur de Salzbourg.

Le traité de Tilsitt vint empêcher la Prusse de former un Empire ou une ligue du Nord qui pût contrebalancer la Confédération rhénane. Les adhésions à celle-ci deviennent de plus en plus nombreuses et, à la formation du royaume de Westphalie, elle comprenait toute l'Allemagne, à l'exception de la Prusse, de l'Autriche, de la Poméranie suédoise, du Holstein et des villes libres Hanséatiques.

La Confédération du Rhin était bien une « confédération ». Elle ne créait pas, comme l'eût fait un État fédéral, un pouvoir extérieur aux membres qui la composaient et, en même temps, placé au-dessus du leur. Les souverains allemands étaient donc affranchis, sinon de l'autorité, du moins de la tutelle impériale. Beaucoup d'entre eux se hâtèrent d'en profiter pour annuler d'un trait de plume la constitution qui restreignait ou organisait l'exercice de leurs droits. C'était presque partout des constitutions « de classes. » Un certain nombre, — comme le grand-duché de Francfort, la Bavière, Anhalt-Cothen, — au lieu d'y substituer l'absolutisme, le remplacèrent par une organisation calquée sur celle du royaume de Westphalie. Sa caractéristique était un conseil législatif, élu par les conseils provinciaux dont les membres étaient nommés par le souverain. Son essence était de donner aux populations l'illusion d'être gouvernées selon les principes nouveaux dont la France était l'apôtre, sans rien enlever à un pouvoir exécutif dont tout dépendait dans ces instants de tumultueuse évolution.

Les nombreux princes et comtes qui n'étaient pas devenus membres de la Confédération furent déclarés médiatisés. Ils conservaient, avant tout, leur statut personnel et, en outre, une certaine sphère d'autorité reconnue, assurée par la puissance publique de l'État qui les enveloppait et c'est cette dernière clause qui explique cette qualification de « médiatisé ». Les prérogatives qui leur étaient laissées n'empiétaient pas sur le domaine de la souveraineté à laquelle on réservait la législation, la juridiction en dernière instance, la faculté d'établir des impôts, etc.

La chute de l'Empire français amena celle de la Confédération. Déjà, le 1er mars 1814, les États élisaient un comité, où étaient représentés l'Autriche, la Prusse, la Bavière, le Wurtemberg et le Hanovre, avec mission d'élaborer une constitution conforme à l'article 6 de la Paix de Paris. La composition de ce comité indiquait déjà la grande différence qui devait exister entre la confédération dissoute, — dont l'Autriche était exclue — et celle qui allait s'établir — et dont l'Autriche pouvait raisonnablement espérer l'hégémonie. — Cette espérance était si naturelle que les oppositions et les résistances naquirent aussitôt. Il fallut la nouvelle du retour de l'île d'Elbe pour faire aboutir les délibérations.

L'Acte Fédéral fut signé et scellé huit jours avant Waterloo. Le 5 novembre 1816, le premier Parlement fédéral s'ouvrit à Francfort.

On sait l'histoire de cette confédération germanique dont faisait partie tout ce qu'il est de mode à présent d'appeler la « plus grande Allemagne ». Ce qui intéresse notre sujet, ce n'est pas d'étudier comment fonctionna son organisation, mais de décrire cette organisation même. Quels en étaient les membres ? A qui était remis le pouvoir fédéral ? Comment était constitué l'organe législatif? Quelles étaient enfin les compétences respectives ?

Cinq familles jusqu'alors souveraines étaient médiatisées : les d'Arenberg, les deux rameaux de Salm, les Leyen, et les Isenbourg. Les états napoléoniens de Westphalie,

de Francfort, de Berg et de Wurzbourg disparaissaient. Au contraire, Oldenbourg, Hanovre, Brunswick-Wolfenbuttel, Hesse-Cassel et les villes libres reprenaient à la fois l'existence et la souveraineté. De là, 40 membres qui, dans le cours du siècle, se réduisirent à 33. — En 1825, la Saxe-Gotha fut partagée entre Meiningen, Altenbourg et Cobourg ; Reuss-Schleiz s'accrut de Lobenstein et d'Ebersdorf. Les trois duchés d'Anhalt se fondirent en un seul. En 1849, les princes de Hohenzollern signèrent avec la Prusse un traité d'accession. En 1866, la Hesse-Hombourg fut pour quelques mois réunie à la Hesse-Darmstadt.

Quel était le caractère juridique de la Confédération? La question a été discutée avec autant de prolixité que lorsqu'elle concernait l'ancien ou le nouvel Empire. Elle n'est difficile à résoudre que si l'on cherche plutôt à classifier cette nature, à lui donner un nom, qu'à la comprendre et à la décrire. Les publicistes se sont demandé si la Confédération était un « Bundestaat » ou un « Staatenbund ». Ils ont reconnu qu'elle n'était parfaitement ni l'un ni l'autre, tout en participant de l'un et de l'autre.

Ils ont recherché si elle était un sujet de droits et ils ont conclu que ces droits n'étaient pas des attributs immédiats de ce sujet. Si l'on rompt avec les subtilités d'école pour n'envisager que la réalité des choses, elle était plus qu'une alliance, elle formait une personnalité de droit public, mais sans même s'élever en fait au Staatenbund. Elle était une association d'États qui, comme toutes les associations, si peu serrée que soit le lien qui les unit, constituait une entité distincte de celle de ses membres.

Puisque la théorie est incertaine et que les faits sont clairs, n'envisageons que ceux-ci. Le pouvoir fédéral était confié à la collectivité des chefs d'États qui agissaient dans les mêmes conditions que le Bundesrat actuel. Leurs représentants formaient l'Assemblée fédérale.

Précisément parce que la Confédération formait une association d'États et non pas un État multiple, un Reichstag, — c'est-à-dire une assemblée élue par tous les indi-

vidus de la Confédération, — n'existait pas et n'avait pas de raisons d'exister.

L'Assemblée fédérale délibérait ou en *plenum* ou en Comité restreint. Dans le *plenum*, tout État avait au moins une voix. L'Empire d'Autriche et les cinq royaumes en avaient quatre chacun. Les grands-duchés et les duchés importants en avaient trois; Brunswick, Mecklembourg-Schwerin et Nassau en avaient deux. C'est ce qui existe au Conseil Fédéral d'aujourd'hui, avec cette différence qu'on a recherché une proportion plus exacte entre la population des États et le nombre de voix qui leur est attribué.

Dans le Comité restreint, au contraire, tout rappelait une organisation passée. Les États les plus importants n'y avaient qu'une voix chacun. C'était l'Autriche et les cinq royaumes, Bade, les deux Hesse, le Danemark et les Pays-Bas. Entre eux, étaient réparties les onze voix viriles. Les six autres étaient curiales et dans chacune des six curies, le mode de voter était réglé d'une façon différente.

La douzième comprenait les États saxons. Le plénipotentiaire de Weimar guidait le vote, c'est-à-dire, présidait aux délibérations qui le précédaient et exprimait l'opinion adoptée. Il suffisait, pour que son avis prévalût, qu'un seul des duchés le partageât. Si, au contraire, Weimar était d'une opinion et tous les duchés d'une opinion contraire, c'était une fois Weimar qui décidait et une autre fois les duchés.

La treizième curie groupait Brunswick et Mayence. Le plénipotentiaire chargé du vote changeait tous les trois mois et avait pendant ce temps la prépondérance, avec la réserve qu'après l'avoir eue dans une question, il la conservait dans toutes les questions dérivant de celle-là.

Dans la quatorzième curie, celle des deux Mecklembourg, l'arithmétique inspirait le règlement : Schwerin l'emportait trois fois sur quatre.

La quinzième unissait le grand-duché d'Oldenbourg, les duchés d'Anhalt et les deux principautés de Schwarzbourg. Oldenbourg présidait. Son opinion dominait, si

elle avait l'adhésion d'un autre État et succombait devant l'unanimité contraire.

La seizième était plus nombreuse encore. Elle rassemblait les Hohenzollern, Lichtenstein, les deux Reuss, Lippe-Detmold et Schaumbourg-Lippe, plus tard Hesse-Hombourg. La présidence changeait tous les mois, chaque État l'exerçant à tour de rôle. La majorité décidait. En cas de partage, on se rangeait à l'avis des autres curies.

Dans la dix-septième se groupaient les villes libres. La présidence alternait, mais seulement chaque année. La majorité décidait et, en cas de partage, la ville présidente avait une voix prépondérante.

Ces singularités ont eu leur influence dans l'histoire. Elles ont joué leur rôle dans la formation de la Confédération du nord et par conséquent dans celle de l'Empire. Elles avaient donc un autre titre à être signalées que leur bizarrerie.

La Confédération avait pour mission d'assurer que les promesses faites à certaines classes sociales seraient maintenues. Elle veillait à ce que chaque État eût une constitution représentative. Elle imposait l'existence de trois instances judiciaires et, enfin, avait le droit et la possibilité d'intervenir lorsqu'un péril, menaçant un État, menaçait aussi la Confédération.

IV

Si l'on voulait une preuve frappante de la nature de la Confédération germanique, on la trouverait dans ce fait que le Zollverein ne put être établi par elle, qu'il naquit de contrats entre les États. Les événements de 1848 secouèrent l'édifice mais ne firent que préparer sa reconstruction. Le 2 septembre 1850, nous retrouvons en séance le Conseil restreint avec ses voix curiales et viriles. Rien n'est changé. Quelques mois après, en août 1851, il décide que les droits fondamentaux, cette œuvre capitale de l'éphémère assemblée de Francfort, ne sont une règle de droit que si les lois des États se les sont incorporés et qu'ils

ne peuvent jamais être invoqués contre ces lois. A l'opposé des auteurs de la constitution de 1866, qui placent les lois de l'Allemagne au-dessus de celles des États, les plénipotentiaires de 1851 se refusent à voir dans l'Allemagne fédérale une entité politique supérieure, devant laquelle doivent s'incliner les États particuliers qui la composent.

Rien n'est changé, sinon que la liberté a lui devant les peuples, qu'elle les a éblouis d'autant plus qu'elle a passé comme un éclair, que les penseurs ont cru un instant toucher à l'unité rêvée, que la Prusse a effleuré la couronne impériale, que l'Autriche a été à une ligne de l'hégémonie. Et les peuples, les penseurs, la Prusse s'unissent pour suivre la voie commune qui conduit à leurs buts différents, surtout pour en chasser l'Autriche, seule à barrer le chemin et qui résiste mal. Pis encore, par des tentatives maladroites d'accroître l'influence que lui donne la présidence de la confédération, elle fait naître ces agitations qu'attendent ses adversaires. On la combattait avec acharnement, on la combat sans réserve lorsque son prestige est tombé à Magenta et à Solférino. Les uns demandent qu'elle soit retranchée de la Confédération, les autres, que ses provinces de langue allemande soient incorporées dans une Confédération qu'elle ne présidera plus. Elle sent l'impossibilité de résister. Elle offre aux puissances confédérées la création d'un organe directeur élu par les États.

Le 15 octobre 1861, le roi de Saxe — qui, cinq ans après, combattait les Prussiens à Sadowa, — demande la révision. Il propose de mettre à côté de la Diète une représentation du pays, élue par les assemblées parlementaires que chacun des États doit posséder aux termes de l'acte fédéral. En outre, la présidence de la Diète appartiendrait alternativement au roi de Prusse et à l'empereur d'Autriche. La puissance exécutive — à laquelle en cas de conflit serait joint le pouvoir arbitral — serait donnée à un triumvirat : l'empereur d'Autriche, le roi de Prusse et un troisième prince, soit élu, soit pris à tour de rôle parmi les souverains allemands.

En janvier 1863, le projet est repoussé. Six mois après,

François-Joseph réunit à Francfort les souverains et les villes, et leur soumet un plan de réformes.

Celui-ci était inspiré par l'aspiration sans cesse croissante à une union si étroite qu'elle ressemblât à l'unité. Il créait un pouvoir exécutif fédéral, distinct des conseils délibérants et confié à un Directoire de six membres : Autriche, Prusse, Bavière et trois autres ou élus ou alternant. Le conseil fédéral avait vingt et une voix au lieu de dix-sept, car on triplait celles de la Prusse et de l'Autriche. Enfin, de même qu'on soustrayait le pouvoir exécutif au conseil fédéral, on astreignait son pouvoir législatif à la collaboration d'une assemblée législative élue par les Diètes particulières.

A ne pas y regarder de trop près, cette constitution projetée ressemble à celle de l'Empire actuel : le directoire y aurait eu le pouvoir exécutif comme l'empereur, la chambre élue et le Conseil fédéral y auraient confectionné des lois comme le font le Bundesraat et le Reichstag. Mais le projet ne s'en tenait pas là. Il prévoyait des congrès de princes, se tenant à époques périodiques, pour décider de l'acceptation de nouveaux membres, de la modification du nombre des voix de chacun, etc. Surtout, il donnait à l'Autriche la présidence permanente du Conseil et du Directoire. La Prusse déclina d'examiner le projet tant qu'il n'aurait pas reçu les trois modifications suivantes :

1° Elle et l'Autriche auraient un veto sur toute déclaration de guerre qui ne serait pas déterminée par une invasion.

2° Elle serait avec l'Autriche sur un pied de parfaite égalité.

3° La Chambre législative serait élue, non pas par les Diètes, mais directement par les populations.

Le conflit du Schleswig-Holstein survint pendant les pourparlers. Lorsqu'il eut reçu la solution provisoire que l'on sait, la Prusse reprit elle-même l'initiative des réformes. Celles que l'Autriche avait proposées à Francfort tendaient plutôt à constituer des organes d'une unité presque parfaite qu'elles ne visaient à créer cette unité. Devant la commission élue par le Conseil fédéral le 21 avril 1866,

l'envoyé prussien s'expliqua clairement. Ce que voulait la Prusse, c'était moins un organisme compliqué destiné à régir les intérêts allemands que la création de ces intérêts eux-mêmes. C'était un code commun, une union des chemins de fer, la liberté de domicile et de circulation, la protection fédérale du commerce allemand en deçà et au delà des frontières, une marine allemande, etc.

La commission élue par le Conseil fédéral et fidèle à ses traditions examina le projet longuement, soigneusement, mais sans rien conclure. Elle ne se doutait pas que les temps étaient passés où les aspirations se contentaient d'être discutées.

Dès le 10 juin, la Prusse communique aux États ses désirs, on peut bien dire ses volontés : Le territoire fédéral inchangé, à cela près que l'Autriche et la Hollande n'en feraient plus partie ; la législation attribuée au Conseil fédéral, et une assemblée élue suivant la loi d'avril 1849. Elle ne tenait pas pour non avenus tous les événements qui se sont déroulés de 1848 à 1850. La Confédération formerait un territoire douanier et commercial ; à ses lois et à sa surveillance serait soumis tout un ordre d'affaires, à préciser ultérieurement. La marine serait une, sous la direction de la Prusse. L'armée de terre comprendrait deux corps d'armée ou deux armées, le roi de Prusse étant généralissime des forces du nord, celles du sud étant sous le commandement du roi de Bavière.

Cette notification ne parvint au cabinet qu'après que la Prusse avait envahi le Holstein. Comme réponse, l'Autriche proposa le lendemain, 11 juin, la mobilisation de l'armée fédérale.

Le vote qui adhéra à cette proposition est intéressant à analyser. A la vérité, tout a bien changé depuis lors et il ne faudrait pas chercher dans le parti qu'ils prirent en 1866 un indice de ce que feraient les États s'ils avaient, désormais, à se prononcer.

A cette époque, ce furent surtout, ce furent presque uniquement les souverains qui décidèrent, préoccupés plutôt de protéger leurs intérêts personnels ou dynastiques que de

se conformer aux aspirations de leurs peuples. Dans les trente dernières années, ces peuples ont acquis dans la vie politique une influence qui ne pourrait être négligée et le scrutin de 1866 ne nous dit rien sur le parti qu'il prendrait.

Des onze voix viriles, sept adoptèrent la proposition autrichienne : l'Autriche, la Bavière, la Saxe, le Wurtemberg, le Hanovre et les deux Hesse. — Dans la treizième curie, Brunswick se prononça contre l'Autriche mais Nassau avait la prépondérance temporaire et la voix curiale fut donnée à l'Autriche. — C'est dans la seizième curie que la singularité de l'organisation se montra le plus clairement. On sait qu'elle était composée, — depuis la disparition des principautés de Hohenzollern et de Hesse-Hombourg, — des deux Reuss, des deux Lippe, de Lichtenstein et de Waldeck. Schaumbourg s'abstint; Reuss ligne aînée demanda un arbitrage; Lippe-Detmold et Waldeck votèrent contre l'Autriche; Reuss ligne cadette et Lichtenstein pour la proposition. L'avis de la curie, en présence de ce partage des voix, fut réputé celui de la majorité des autres. L'Autriche eut ainsi un total de 9 voix.

Les Pays-Bas et la Prusse avec les 4 autres voix curiales n'en formaient que 6.

Le grand-duché de Bade ne se prononça pas et demanda une médiation.

La Prusse se déclara libre du lien fédéral, quoique prête à renouer sur les bases de sa circulaire du 10 juin. Le 15, elle adresse un ultimatum à la Saxe, au Hanovre et à la Hesse électorale, les sommant de remettre leurs troupes sur le pied de paix, d'acquiescer à la convocation d'un Parlement allemand, leur offrant, s'ils consentent, la garantie de leur territoire et de leur souveraineté, leur déclarant la guerre s'ils refusent. On sait que ces trois États combattirent du côté de l'Autriche et que deux d'entre eux ont disparu pour avoir résisté. La même sommation envoyée le lendemain aux petits États du nord eut plus de succès. Tous s'inclinèrent sauf deux, Meiningen et Reuss ligne aînée. La guerre fut déclarée à ces deux pays en

même temps qu'à l'Autriche, à la Bavière, au Wurtemberg, à Bade, à la Hesse grand-ducale, à Nassau et à la ville libre de Francfort. Sadowa décida vite du sort de l'Allemagne. Dès le 18 août, les États qui avaient adhéré à l'ultimatum signaient un acte fédéral en parfaite conformité avec les principes énoncés dans la note du 10 juin. Les duchés de Mecklembourg donnèrent leur adhésion dans un acte séparé afin de se soustraire à l'obligation d'avoir une Diète représentative.

Le traité de Prague, et tous ceux qui intervinrent entre la Prusse et ses adversaires, amenèrent des modifications territoriales, importantes surtout pour le Hanovre, la Hesse électorale, Nassau et Francfort qui furent annexés par la Prusse. La Bavière et la Hesse perdirent des fractions assez considérables. La Saxe royale, les duchés de Meiningen et Reuss ligne aînée adhérèrent à l'acte fédéral du 18 août. La Hesse grand-ducale elle-même se déclara prête à faire participer à la Confédération ses possessions au nord du Mein.

Cette nouvelle Confédération comprenait donc 22 États : ceux qui forment l'Empire allemand, moins la Bavière, le Wurtemberg, Bade et l'Alsace-Lorraine. Les délégués de ces États se réunissaient à Berlin le 15 décembre. Le projet prussien était accepté sans opposition et même sans discussion. Le 12 février 1867, le peuple allemand élisait pour la première fois son Reichstag qui, deux mois après, votait à une énorme majorité la constitution de la Confédération de l'Allemagne du Nord.

A l'exception de quelques termes et de quelques dénominations, qui ont été changés en 1871, cette constitution est celle qui régit l'Empire allemand. Nous la retrouverons au début de notre étude. Elle laissait en dehors les États du Sud et c'est cette question qu'il convient d'envisager brièvement.

Tout rapport n'était pas rompu entre les deux fractions de l'Allemagne. La Confédération d'un côté et, respectivement, chaque Etat du sud se garantissaient leurs territoires.

En cas de guerre commune, le commandement supérieur appartenait au roi de Prusse.

Déjà en 1867, intervinrent de nombreuses conventions qui tendaient toutes à établir une communauté plus grande au point de vue militaire. Les souverains des États méridionaux imposèrent à leurs Diètes respectives l'accession au Zollverein.

Les succès de l'armée allemande en 1870 hâtèrent certainement la réunion de la Confédération et des États du sud, mais cette réunion était inévitable et prochaine. Tout ce que l'on peut dire, pour pallier l'erreur de ceux qui le méconnurent, c'est qu'elle trouvait dans l'opinion des masses une résistance qui disparut devant le prestige des triomphes militaires [1].

[1] L'histoire de la formation territoriale des États allemands a été écrite par M. Himly de telle façon qu'on ferait œuvre inutile en l'exposant de nouveau. L'almanach de Gotha donne un sommaire très suffisant de celle des familles régnantes. Les notes qu'on vient de lire serviront à rappeler quelle était la condition des gouvernants tant envers l'empire qu'envers les populations.

LIVRE PREMIER

L'EMPIRE

CHAP. I

Organisation.

Une étude des monarchies de l'Allemagne actuellė doit forcément commencer par l'exposition de l'organisme et des organes de l'empire. Tout en laissant celui-ci, comme entité, comme personnalité de droit politique et de droit international, en dehors du terrain qui nous occupe, nous le retrouvons qui s'impose à nous en tant que collectivité des États qui le forment, en tant qu'organe de leur activité commune. Cependant, la restriction du point de vue sous lequel nous l'observerons doit avoir pour première conséquence de nous empêcher de développer, — de rappeler même — les théories nombreuses, la « littérature » volumineuse, qu'a suscitées la nature de l'Empire. Nous n'aurons pas à rechercher pourquoi il est un État fédéral et non pas une confédération d'États. De même, nous serons dispensés, à chacune de ses caractéristiques que nous décrivons, de le rattacher aussitôt à tel ou tel des nombreux groupes qu'a imaginés la classification politique.

D'ailleurs — et il est peut-être bon que ce soit dit ici, en

première page, — ce livre ne se propose pas d'entrer dans des controverses théoriques, beaucoup moins d'y prendre part, même lorsqu'elles ont pour objet la nature ou l'activité des États qu'il voudrait analyser avec minutie. Elles se résolvent le plus souvent, ces controverses, en des différences de terminologie. Elles ne peuvent rien sur les institutions qui les font naître. La solution qu'elles reçoivent ne modifie en rien l'efficacité de ces institutions. Leur grand mérite, c'est d'avoir formé une école de droit public en tous points admirable, mais c'est dans les œuvres originales sorties de cette école qu'il faut les suivre. Leur résumé lui-même, loin d'aider à la clarté de l'exposition, la rendrait plus malaisée à obtenir.

I

§ 1. — L'Empire allemand est formé par l'association des 26 États qui le composent. Il n'a point d'existence concrète en dehors d'eux. Dans le sens le plus large du mot, c'est une fédération d'États[1], d'où dérivent une personnalité politique indépendante de celle des États, une puissance publique plus haute que celle remise par les États aux mains de leur gouvernement. Mais — et c'est là le trait propre aux fédérations, qu'elles soient telles dans l'accep-

[1] Pour nous justifier de n'avoir pas pris parti dans la controverse toujours ouverte à ce sujet, citons M. Burgess : « Le Gouvernement allemand est fédéral dans le sens qu'a ce mot pour le Gouvernement des États-Unis, c'est-à-dire que le système entier comprend deux fractions séparées et indépendantes en substance, le gouvernement central et les États... qu'en définitive, aucune des deux ne peut être considérée comme l'organe de l'autre et que, par suite, aucune ne peut légalement supprimer l'autre ».

« Mais le régime allemand conserve de nombreux restes du système fédératif. L'État n'a pas reçu une organisation réellement souveraine dans la constitution...

« Il est impossible de trouver une phrase concise. Nous désignons une forme de gouvernement à la fois représentative, limitée, en partie démocratique, en partie monarchique, fédérale, élective et héréditaire et surtout présidentielle. Elle défie la science de lui donner un nom exact » (*Political science*, II, p. 29 et s.).

tation étroite de la parole, ou qu'elles constituent des États fédérés — cette personnalité, cette puissance sont confiées à une abstraction, ne survivraient pas à la dissolution de l'union qui les a engendrées.

Dans ses lignes principales, la constitution impériale reproduit celle de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Les événements de 1870 ont eu pour conséquences importantes l'accession à l'Union des États de l'Allemagne du Sud et la prise du titre impérial par le chef de la Confédération. Cette constitution impériale a été modifiée, remaniée, mais celle qui servait de charte à la Confédération du Nord, ainsi que les traités spéciaux conclus avec les puissances dont l'accession vint postérieurement à 1866, ont plus qu'une valeur documentaire. L'une et les autres forment des contrats bilatéraux dont les dispositions ne peuvent être abrogées que par des conventions nouvelles et servent, en tout cas, à montrer clairement l'origine contractuelle de l'organisation actuelle.

Quel est le dépositaire de la puissance publique dans l'Empire? Et d'abord quel peut être le sens exact de ces mots « la puissance publique »?

Un auteur allemand nous a donné cette définition : « La souveraineté est l'indépendance de tout autre pouvoir ». Un écrivain français a dit : « La souveraineté, c'est le pouvoir du dernier mot[1] ». Les deux définitions ne sont pas absolues. Cette indépendance de tout autre pouvoir ne peut s'appliquer qu'à des pouvoirs constitués. Une nation ne cesse pas d'être souveraine, parce que ses volontés trouvent des obstacles insurmontables dans la nature des choses, dans l'opposition des peuples voisins, dans la résistance

[1] On écrivait, en 1848 : « La souveraineté est la puissance portée au plus haut degré que l'esprit conçoive : c'est le pouvoir au-dessus duquel nul pouvoir n'est placé ». La définition présentée ainsi est fausse. L'esprit conçoit un pouvoir capable d'imposer sa volonté à l'Europe. La république de Saint-Marin ne le peut pas. Elle ne serait donc pas souveraine? Au-dessus du pouvoir d'un potentat, il en existe maint autre, celui des éléments par exemple, ou, encore, des lois économiques. Ce ne sont pas des pouvoirs du même ordre? D'accord, mais la définition doit être précisée, les mots qualifiés, ou le tout devient insignifiant.

passive d'une fraction de ses citoyens. On peut ajouter — et l'importance de la considération apparaîtra bientôt — que la souveraineté n'est pas diminuée, lorsque son effet est limité par le respect de libres conventions. De même, si le souverain, quel qu'il soit, homme ou foule, nation ou fédération, a le pouvoir du « dernier mot », il ne s'ensuit pas que l'ordre exprimé par ce dernier mot soit exécuté. Il parlera le dernier. Nul ne peut lui répondre. C'est la condition nécessaire, et peut-être suffisante, pour qu'il soit véritablement souverain, mais des forces, qui ne sont pas susceptibles d'expression verbale ou littérale, peuvent parfaitement se manifester en sens contraire de l'indication du dernier mot et en faire une simple parole.

Si l'on sort du droit écrit, du droit positif, on peut rechercher quel est le souverain réel, même en adoptant l'une quelconque de ces deux définitions. On en arrive, selon nous, à reconnaître que la souveraineté n'appartient et ne peut appartenir qu'à la nation — à la collectivité politique — considérée dans sa complexité et sa pérennité, aussi distincte du corps électoral pris à un moment donné que... comment dire? que l'Église catholique, par exemple, du chapitre d'un diocèse quelconque. Au contraire, dans le droit positif, l'investigation ne peut aller aussi loin et elle est puissamment servie, soit par la définition du professeur George Meyer, soit par celle de M. d'Eichthal, acceptées avec les réserves que nous venons de faire.

La « puissance publique » (*die Staatsgewalt*) est l'exercice de cette souveraineté. Elle doit forcément recevoir les mêmes limites, puisqu'elle n'en est qu'une délégation. De plus, elle peut en subir d'autres, semblables. Elle ne cessera pas pour cela d'être la puissance publique, pas plus que la souveraineté ne cesse, en droit écrit, d'être la souveraineté si la sphère où elle domine est circonscrite. Elle peut être partagée, ou, plutôt, elle peut être confiée à deux entités dont l'accord est nécessaire à son exercice ; c'est le cas en Angleterre, où le roi et le parlement doivent concourir à la formation de la loi omnipotente. Elle peut appartenir sans partage ni mesure à un organe unique,

comme en France et en Russie. Elle peut être limitée ou par l'obéissance due à un texte constitutionnel qui lui est soustrait, ou par la collaboration obligatoire de législateurs élus en dehors d'elle. C'est à peu près ce qui a lieu en Allemagne. Mais, là aussi, elle est confiée à un dépositaire unique. La puissance publique est bornée d'abord par les limites de cette souveraineté dont elle est la mise en œuvre, puis par les précautions que cette souveraineté a prises contre elle, par les modalités qu'elle lui a imposées, mais nulle parcelle n'en est détenue par un autre organe. Elle ne peut pas tout, mais nul ne peut rien en dehors d'elle.

Elle est confiée dans l'Empire d'Allemagne à la collectivité des chefs des États[1]. Cette collectivité ne constitue pas une réunion, car si une assemblée de tous les monarques allemands est chose très possible, elle n'est pas un organe prévu par la Constitution. Ce sont leurs délégués, leurs mandataires qui forment le Bundesrat et le Bundesrat est l'organe, le représentant de la puissance publique dont les chefs d'États ont le dépôt. Non pas à titre personnel, car il est évident que, si une circonstance quelconque enlève sa couronne à un des princes régnants, il ne conservera, au lendemain de son abdication ou de son

[1] On a beaucoup trop vite dit que « l'empereur étant de fait maître du Bundesrat et la Prusse dominant dans ce Conseil, la souveraineté appartient à la Prusse » (Ad. Posada, *Derecho Politico*, II, 380). Laissons de côté une situation morale transitoire. Elle nous échappe doublement. Morale, elle ne peut être ni saisie ni exposée par qui étudie le droit positif ou établi. Transitoire, elle ne qualifie même pas le régime sous lequel on prétend l'observer. On peut recourir à un exemple : Un temps fut en France où Gambetta était tout-puissant, précisément avant qu'il eût accepté une fonction quelconque. Eût-on dit alors, en exposant nos lois constitutionnelles, que nous vivions sous le gouvernement autocrate du chef des Gauches?

Considérons l'institution. Oui ! la Prusse domine par le nombre de ses représentants au Bundesrat et au Reischstag. Cela découle implicitement de l'adoption du système majoritaire et sa prédominance constitutionnelle n'est pas même proportionnée à sa supériorité numérique. Loin d'aider cette dernière, la Constitution en restreint les effets. Elle accorde un minimum de représentation à chaque État. Elle permet à quatorze voix d'empêcher une modification constitutionnelle. Ce ne sont pas là des extensions données à la force de la majorité mais, au contraire, des moyens de résistance fournis à la minorité.

renversement, aucune participation au pouvoir de l'Empire. Mais il ne faut pas en conclure que ce soient les États, et non pas leurs chefs, dont la collectivité soit souveraine. S'il en était ainsi, les conditions qu'a mises chaque État à l'exercice du pouvoir monarchique devraient être observées lors de la remise de leurs instructions aux plénipotentiaires mandés au Bundesrat. Ceux-ci, pour obtenir l'acceptation de leurs lettres de créance, devraient justifier de l'adhésion du pouvoir représentatif de leurs États respectifs. Il est, au contraire, très explicitement prescrit que seul le chef de l'État choisit, nomme, investit ses plénipotentiaires, que, seul, il leur donne les instructions auxquelles ils doivent obéir et qui détermine le vote qui oblige et lie l'État[1].

Les membres du Bundesrat sont, non pas les représentants — il faut insister sur ce point — mais les délégués des souverains, munis d'instructions dont ils ne sauraient s'écarter. L'assemblée peut donc être raisonnablement considérée comme équivalant à un congrès où siégeraient les souverains eux-mêmes assistés de leurs conseillers. La puissance suprême lui appartient. Au-dessus d'elle, le droit politique ne met rien. A côté, pas davantage. Tous les organes de l'Empire, quelque majestueux que soit le titre dont ils sont revêtus, sont ou ses agents ou ses collaborateurs.

Cela explique pourquoi des publicistes allemands — et non des moindres — ont affirmé que l'accession, soit à la Confédération de l'Allemagne du nord, soit à l'Empire allemand, n'a aucunement enlevé la souveraineté aux États qui se sont fédérés.

La part d'indépendance qu'ils ont enlevée à leur gouvernement propre n'a pas été transmis à un tiers, n'a pas été aliénée. Elle a été mise en commun, ainsi que la fraction d'autorité corrélative est confiée à un organe qui est mieux

[1] C'est du moins la théorie généralement professée. Dans un avenir probablement assez prochain, la réunion sous un même sceptre des deux principautés de Reuss montrera si cette théorie est exacte. Il est en effet très probable qu'elles seront soumises à la simple union personnelle. Si chacune d'elles conserve son délégué au Bundesrat, il deviendra évident que c'est de l'État et non du souverain que ces plénipotentiaires tiennent leur mandat.

que l'émanation de ces gouvernements, qui est, en quelque sorte, identique avec eux dont l'activité n'a pas été diminuée en devenant harmonique, collective. On objecte que leur souveraineté ne subsiste que dans leurs rapports intérieurs avec leurs propres sujets, mais qu'il n'en reste pas trace dans leur vie extérieure, dans leurs relations avec les puissances étrangères. La réponse est facile : La souveraineté qu'ils détenaient toute entière avant l'établissement du lien fédéral n'a pas pu disparaître. Elle subsiste évidemment entre des mains quelconques. Lesquelles, sinon celles du Bundesrat? Et qu'est le Bundesrat? Est-ce un organe étranger, extérieur aux États? N'est-il pas au contraire une émanation, un prolongement d'eux-mêmes, auquel ils ont remis, en le rendant commun à eux tous, la direction des intérêts qui leur sont communs, la part de leur activité qui, à leur jugement, doit s'exercer en commun pour être féconde?

§ 2. — Cette conception même devait amener une répartition des voix dans le Bundesrat proportionnelle à l'importance des intérêts de chacun des États représentés. On a renoncé au système des voix curiales et on a affranchi les votes de l'assemblée des innombrables complications qu'entraînait ce système.

Chaque souverain a, au moins, une voix. C'est le cas des trois villes hanséatiques : Brême, Lubeck et Hambourg, des sept principautés : les deux Reuss, les deux Schwarzbourg, Lippe, Schaumbourg-Lippe et Waldeck, des duchés d'Anhalt, de Saxe-Cobourg et Gotha, de Saxe-Meiningen et du grand-duché de Mecklembourg-Strelitz.

Mecklembourg-Schwerin et Brunswick en ont deux, Bade et Hesse trois, la Saxe et le Wurtemberg quatre, la Bavière six, la Prusse dix-sept[1]. Le nombre des voix ne détermine

[1] L'Alsace-Lorraine n'a pas de voix au Bundesrat. C'est l'Empire même qui y est réputé détenteur de la puissance publique et la fraction qui concerne cette province en est exercée par le Bundesrat entier. Elle y envoie cependant des commissaires qui prennent part aux délibérations mais non pas aux scrutins.

pas forcément celui des plénipotentiaires. Il peut arriver qu'un État, à l'occasion d'une question spécialement difficile, confie le soin de développer ses vues à trois, à quatre personnes mais son vote ne sera compté que pour le coefficient ci-dessus Le contraire peut se produire et se produit souvent. Dans les sessions ordinaires, tel État qui a droit à trois voix et nomme trois plénipotentiaires, les fait remplacer par un suppléant unique ou, encore, plusieurs États ont un suppléant commun pour leurs plénipotentiaires respectifs et les voix sont comptées comme dessus.

Les sessions du Bundesrat ne sont pas permanentes et sont ouvertes par l'ordre de l'Empereur. L'assemblée doit être convoquée au moins une fois par an, ou sur la demande du tiers des voix, — qu'il ne faut pas confondre avec le tiers des membres — ou, encore, chaque fois que le Reichstag est convoqué.

La présidence en appartient à la Prusse et, nommément, au chancelier de l'Empire. C'est là une des caractéristiques remarquables de la constitution allemande. Que la présidence appartienne à l'État qui nomme à lui seul 17 plénipotentiaires, c'est tout naturel, même en faisant abstraction des prérogatives particulières à la Prusse. Mais il résulte de cette attribution spéciale de la présidence et de l'obligation de l'exercer par le chancelier la nécessité de choisir celui-ci parmi les plénipotentiaires prussiens ou de le revêtir de cette qualité. En cas d'empêchement, cependant, c'est un autre représentant de la Prusse qui préside, sans qu'il soit nécessaire que la suppléance à la présidence soit confiée à la même personne que la suppléance à la chancellerie. Ce n'est qu'au cas où aucun des 17 membres prussiens ne pourrait présider une séance que la Bavière est appelée à faire occuper le siège.

En l'absence de toute disposition constitutionnelle ou même réglementaire, le Bundesrat délibère valablement, quel que soit le nombre des membres présents. Les votes sont pris à la majorité simple, la voix du président étant prépondérante sauf deux exceptions. L'une, très importante,

veut que tout projet d'amendement à la Constitution soit rejeté si 14 voix se prononcent contre lui. La Prusse ayant à elle seule 17 voix, il en résulte qu'aucune modification constitutionnelle ne peut avoir lieu sans son assentiment, et c'est le cas de remarquer que les voix de chacun des États sont indivisibles, que leur nombre ne sert que de coefficient pour multiplier l'influence de la volonté unique de chaque État. L'autre exception est de portée bien inférieure : le vote présidentiel ne garde sa prépondérance que s'il est émis en faveur du maintien de l'état de choses existant, lorsque les délibérations portent sur les affaires militaires ou les impôts indirects impériaux.

On sait, et on le verra avec plus de détails dans l'organisation des États particuliers, que certains ont conservé des compétences spéciales, ont soustrait à la mise en commun une part plus grande de leur activité. Le royaume de Bavière a une administration propre pour les postes et télégraphes; il administre seul son contingent militaire, les affaires de domicile et de chemins de fer. Le Wurtemberg et les deux grands-duchés du Sud ne font pas partie du consortium qui relie tous les autres États pour la perception et la répartition de l'impôt sur la bière. Il est bien évident que lorsqu'une délibération concerne une question qui n'est pas commune à tous les États, les plénipotentiaires de ceux qu'elle n'intéresse pas doivent s'abstenir d'y prendre part.

Les commissions du Bundesrat sont composées d'après des règles particulières. Comme nos commissions parlementaires, elles n'ont aucun pouvoir propre, ne font qu'étudier les projets, préparer les délibérations. Seule, la commission des affaires étrangères est l'intermédiaire entre le Bundesrat et les gouvernements qui y sont représentés.

Elles sont ou provisoires, — nommées à l'occasion d'un projet et cessant d'exister lors de son adoption ou son rejet, — ou permanentes. Il existe huit de ces dernières dans chacune desquelles quatre États au moins, en dehors de la présidence doivent être représentés avec une seule voix.

Ce sont :

1° La commission de l'armée et des forteresses. La Saxe et le Wurtemberg y ont droit à un siège. L'Empereur nomme les autres membres;

2° La commission de la marine, dont tous les membres sont nommés par l'Empereur;

3° La commission des douanes et impôts;

4° La commission pour le commerce et l'industrie;

5° La commission des chemins de fer, postes et télégraphes;

6° La commission des affaires judiciaires;

7° La commission des comptes.

Les membres de ces cinq dernières nommés au scrutin secret par le Bundesrat. Au contraire, la huitième commission, celle des affaires étrangères, où la Prusse n'est pas représentée, se compose des plénipotentiaires de la Bavière, — à laquelle appartient la présidence, — de ceux de la Saxe et du Wurtemberg, et de deux membres élus annuellement par le Bundesrat.

§ 3. — Sans examiner jusqu'à quel point leur participation à la législation de l'Empire enlève aux membres du Bundesrat leur caractère diplomatique, celui-ci est trop fortement voulu par leur qualité de représentants de leurs souverains respectifs pour pouvoir disparaître. Aussi jouissent-ils de toutes les immunités accordées par le droit des gens aux ambassadeurs ou envoyés des puissances. Y compris l'exterritorialité, mais bien entendu, vis-à-vis de l'État où ils siègent et non pas vis-à-vis de l'Empire.

II

§ 4. — L'importance du Bundesrat, sa puissance, pourrait-on dire, est encore accrue par le mode de sa composition. Les plénipotentiaires qu'y envoient les souverains sont, en même temps, ou les hommes les plus marquants de leur pays, — ceux qui en façonnent l'opinion et en connaissent le mieux les besoins — ou les plus hauts fonction-

naires qui seront chargés de diriger l'exécution des mesures qu'ils contribuent à voter[1].

Cette participation à l'exécution des lois n'est qu'indirecte et, en tout cas, locale. L'Empire a besoin d'un pouvoir exécutif central qui lui soit propre. L'Empereur allemand en est investi.

La couronne impériale est indissolublement liée à celle de Prusse, par la Constitution. Un changement dans la loi prussienne de succession au trône royal modifierait donc, *ipso facto,* la règle successorale de l'Empire. Les attributions ou les prérogatives de l'Empereur sont ainsi établies par la Constitution fédérale de l'Allemagne du Nord, dont celle de 1871 n'a modifié que la forme. A l'Empereur, appartiennent la présidence du Bundesrat, le commandement des forces militaires et navales, le pouvoir exécutif de l'Empire. Il ne participe à la confection des lois que comme roi de Prusse, comme membre de l'Empire et par ses délégués au Bundesrat.

A l'exception des décrets qu'il prend en matière militaire, toutes ses décisions doivent être contresignées par le chancelier d'Empire. Celui-ci est responsable. L'Empereur ne l'est pas. A la vérité, on peut se demander quelle est la portée de l'article qui établit la responsabilité du chancelier, mais au contraire la disposition qui soustrait les actes impériaux à toute accusation est d'une évidente clarté.

§ 5. — Le Bundesrat occupe dans l'Empire une situation exactement semblable à celle qui appartient au gouvernement dans les États particuliers. Le Reichstag, — la Chambre élue par le peuple allemand, — n'est pas vis-à-vis du Conseil fédéral dans une situation identique, ou même analogue, à celle des Communes vis-à-vis des Lords, de la

[1] Les plénipotentiaires de la Prusse sont tous, outre le chancelier, soit ministres, soit secrétaires d'État. Un seul excepté, le président de la cour militaire. 4 des 6 délégués bavarois sont ministres à portefeuille, et la même proportion se trouve en Wurtemberg, Saxe, Bade, Hesse et Brunswick. Tous les autres États monarchiques ont confié l'unique voix dont ils disposent au chef de leur gouvernement.

Chambre française ou italienne vis-à-vis du Sénat, du Luxembourg ou du palais Madama. Il est exactement ce que sont les Landtag des États particuliers, qu'ils aient ou non deux Chambres : l'ensemble de la représentation populaire.

Il est formé d'une Chambre unique, élue au suffrage universel, direct et égal par tous les Allemands âgés de vingt-cinq ans. Sont éligibles tous les électeurs domiciliés depuis un an, au moins, dans un des États allemands et la seule exception prive de l'éligibilité les souverains, déjà représentés au Bundesrat.

Les sièges au Reichstag ont été répartis de façon à donner un député à 100.000 habitants ou par excédent d'au moins 50.000. Les variations démographiques ont altéré cette proportion et il suffit pour s'en convaincre de rapprocher le total de la population de l'Empire, — 56 millions au 1er décembre 1900, — du nombre des députés, 397. Même sans tenir compte des excédents supérieurs à 50.000, ni du fait que tout État, si petit soit-il, a au moins un député, le Reichstag devrait en avoir au moins 540[1].

Chaque État est divisé en circonscriptions électorales, s'il nomme plusieurs députés. La loi électorale n'offre d'autre particularité que sa prescription au sujet des ballottages, qui ne peuvent avoir lieu qu'entre les deux candidats les plus favorisés.

[1] Les 397 députés sont répartis entre les divers États comme il suit :

	Population (1.000 h.)	Nombre de députés		Population (1.000 h.)	Nombre de députés
Prusse	34.468	236	Saxe-Cobourg et Gotha	229	2
Bavière	6.175	48	Anhalt	316	2
Saxe	4.199	23	Schwarzbourg-Sond...	80	1
Wurtemberg	2.169	17	Schwarzbourg-Rud....	93	1
Bade	1.866	14	Waldeck	58	1
Hesse	1.169	9	Reuss, l. a.	68	1
Mecklembourg-Schw..	607	6	Reuss, l. c.	139	1
Saxe-Weimar	362	3	Schaumbourg-Lippe...	43	1
Mecklembourg-Strélitz.	102	1	Lippe	139	1
Oldenbourg	399	3	Lubeck	96	1
Brunswick	464	3	Brême	225	1
Saxe-Meiningen	250	2	Hambourg	768	3
Saxe-Altenbourg.	294	1	Alsace-Lorraine	1.717	15
		366			397

La législature est de cinq ans, sauf dissolution anticipée par l'Empereur. Tout député nommé à une fonction rétribuée est considéré comme démissionnaire, mais est rééligible.

§ 6. — La puissance publique ne cesse pas d'être confiée à un seul dépositaire, d'appartenir à un seul possesseur parce que l'usage en est soumis à certaines règles, que telles collaborations lui sont imposées. Les publicistes allemands sont tous d'accord pour voir là seulement une limitation, un bornage de la délégation, qui n'en altère pas la nature. Pour opérer cette limitation dans l'Empire comme dans tous les États particuliers, on a exigé du gouvernement, non seulement qu'il collaborât avec les élus de la nation dans son œuvre législative, qu'il acceptât leur contrôle même sur ses actes d'administration, mais que ce pouvoir exécutif dont il a la plénitude fût employé au moyen d'organes déterminés. Les fonctionnaires en Allemagne ont un rôle extrêmement important, dont les intérêts individuels ou locaux profitent au moins autant que le pouvoir central. C'est moins vrai, ou du moins, ce n'est pas aussi perceptible dans l'administration impériale que dans celle des États. Les fonctionnaires impériaux sont, d'ailleurs, relativement peu nombreux.

Parmi les attributions de l'Empire, beaucoup concernent des intérêts éparpillés dans tout le territoire, comme les douanes ou les impôts de consommation, et elles sont exercées par les agents des États, que l'administration impériale ne fait que surveiller. D'autres, au contraire, sont centralisées par leur nature et on les a confiées aux fonctionnaires prussiens d'ordre identique. Seulement dans les sphères où une opposition est possible entre l'intérêt des États et celui de l'Empire, on a créé une administration purement impériale et ses fonctionnaires se joignent à ceux que nécessitent les besoins spéciaux à la collectivité et dont les États unitaires ne possèdent pas d'analogue.

Au sommet de la hiérarchie administrative, est le chancelier de l'Empire. Pendant encore longtemps, l'étranger

se fera de cette haute fonction une image un peu trop agrandie par le souvenir de son premier titulaire. Elle est certainement d'une importance difficile à exagérer et l'on peut s'en convaincre par la phrase qu'on vient de lire.

Occuper le sommet de la hiérarchie administrative d'un empire de 56 millions d'hommes, où sont contenues tant de forces et de volontés, c'est incontestablement être placé très haut et il est inutile de défigurer une puissance aussi grande en se la représentant comme absolue.

Le chancelier est, en fait, le représentant de l'Empereur. Non seulement son représentant au Bundesrat, qu'il préside en vertu du droit de la Prusse à la présidence, mais son délégué aux soins de l'administration impériale. En cette dernière qualité, il est responsable, dit la Constitution. Mais de quelle nature est sa responsabilité? Une controverse entre deux publicistes allemands, M. Laband et M. G. Meyer, la précise assez bien. Le chancelier partage avec tous les fonctionnaires allemands, — qu'ils soient impériaux ou nationaux, — la responsabilité qu'entraîne la violation des lois dans l'exercice des fonctions publiques. Là-dessus, pas de doute. Le professeur Meyer, dans le texte de son ouvrage, s'était borné là et son collègue lui reproche d'avoir méconnu la responsabilité spéciale du chancelier devant le Reichstag. Mais aucune disposition constitutionnelle ne réglant soit l'étendue de cette responsabilité, soit la façon de la mettre en jeu, on ne peut parler ici de « responsabilité ministérielle » sans encourir une équivoque. L'expression serait prise dans le sens que lui donnent les régimes parlementaires, ferait supposer que le Reichstag peut, par un vote de blâme, déterminer le chancelier à se retirer, ce qui serait absolument faux. Le gouvernement de l'Empire est constitutionnel, la puissance publique y est limitée; il n'est pas parlementaire, la puissance publique n'y est pas partagée. Toutes sortes de raisons veulent qu'il en soit ainsi et empêchent qu'il n'en soit autrement. Le « gouvernement » n'est pas, dans l'Empire, entre les mains d'un monarque pouvant faire céder ses vues et ses préférences à celles de l'Assemblée élective, mais appartient à

vingt-cinq gouvernements, dont aucun ne consentirait à s'incliner devant une majorité de députés, probablement élus en dehors de ses propres sujets.

Un autre obstacle, également fort, vient de la situation prépondérante de la Prusse. Qu'adviendrait-il si la couronne prussienne, ou le Landtag prussien, approuvait la conduite du chancelier et le Reichstag la condamnait, si cette condamnation l'obligeait à se retirer? Quelles conséquences aurait cet antagonisme entre les deux êtres politiques, l'Empire et la Prusse, alors que celle-ci est l'élément principal de celui-là?

La responsabilité du chancelier, — en dehors de celle qu'il a en commun avec tous les fonctionnaires allemands, — est donc unique. Les ordres de l'Empereur, constitutionnellement irresponsable, ne le couvrent pas et, en cas de violation de la loi ou de la Constitution, il doit en supporter toutes les conséquences.

Comme plénipotentiaire prussien au Bundesrat, il est, comme tous les plénipotentiaires, responsable envers son souverain, mais envers lui seul, de sa fidélité aux instructions qu'il en reçoit.

§ 7. — Tous les fonctionnaires administratifs de l'Empire lui doivent obéissance. Sous son autorité immédiate, sont placées les administrations suivantes. Elles constituent, à la vérité, comme des ministères. Leurs chefs spéciaux ont le titre de secrétaires d'État :

A. Le bureau d'Empire pour l'intérieur, auquel ressortissent toutes les affaires qui ne sont pas explicitement assignées à une autre administration.

B. Les affaires étrangères avec leurs quatre sections : politique, commerciale, judiciaire et coloniale.

C. La marine impériale.

D. L'administration du fonds des invalides.

E. L'office impérial des chemins de fer.

F. L'administration de la Banque de l'Empire, c'est-à-dire la direction ét le conseil de surveillance formé du chancelier et de quatre membres.

H. L'office impérial de la justice.

P. Les postes et télégraphes, divisés en quatre départements.

K. L'office des chemins de fer de l'Empire. L'office impérial des chemins de fer s'occupe de la surveillance et des contrôles de toutes les voies ferrées. Celui-ci dirige le réseau de l'Empire.

M. Et, enfin, la trésorerie[1].

Le ministère prussien de la Guerre fait les fonctions de ministère de la Guerre de l'Empire. L'administration de la dette de Prusse administre la dette impériale et la Cour des comptes prussienne examine les comptes de l'Empire.

§ 8. — Les magistrats du Parquet sont considérés comme des fonctionnaires administratifs. Leur devoir fondamental est celui d'obéissance aux ordres du chancelier. Leur situation a les mêmes garanties que celle des employés civils, mais n'en a pas d'autres.

Au contraire, les magistrats « jugeant » forment une classe spéciale des fonctionnaires, dont les obligations et les droits sont fixés par des règles particulières, toutes basées sur le souci de leur indépendance et le soin de leur dignité. Ces règles, d'ailleurs, sont communes à tous les corps judiciaires de l'Allemagne depuis la loi de 1879 et nous les retrouverons en étudiant l'organisation de la justice dans les États.

Comme juridiction qui lui soit propre, l'Empire possède la Cour d'Empire qui siège à Leipzig. Sa compétence est celle de notre Cour de cassation et son ressort embrasse celui de toutes les cours d'appel, mais il s'y joint des attributions que n'a pas notre Cour suprême. Elle instruit et juge en dernière instance les procès de haute trahison et les attentats contre l'Empereur. Elle reçoit les appels des

[1] Dans ces dix administrations ou ministères, il existe des sections collégiales, et en fait autonomes, qui délibèrent librement. Ce sont : l'office pour les affaires de domicile, la commission judiciaire des chemins de fer, celle des rayons militaires, le bureau des brevets, la commission supérieure maritime, le bureau impérial des assurances et les cours disciplinaires pour les employés de l'Empire.

décisions du bureau des Brevets. Les lois de plusieurs États lui défèrent des questions où l'indépendance des magistrats nationaux pourrait être entravée, celles par exemple où sont intéressés les souverains et leurs familles.

De l'attribution à l'Empire des affaires étrangères, de l'administration militaire et du commandement de la flotte, il résulte que les tribunaux consulaires, les conseils de guerre maritime et le tribunal de revision militaire relèvent de lui.

CHAP. II

La législation.

---

§ 9. — Les conventions entre les États et l'Empire, ainsi que la doctrine et la jurisprudence, sont parfaitement d'accord pour donner aux lois d'Empire la prédominance sur les lois particulières. La législation des États ne peut décider sur les points qui appartiennent à celle de l'Empire. Leur activité concurrente étant inadmissible, les lois d'Empire priment les lois d'État. Les législations d'État ne légifèrent que sur les points non prévus par le législateur d'Empire et celui-ci peut abroger leurs décisions.

La force des choses voulait qu'il en fût ainsi, mais on n'a pas suffisamment éclairci les rapports des lois d'État et de celles d'Empire lorsqu'on a dit que celles-là ne valent que dans le silence de celles-ci. Il reste à préciser leur sphère respective et il faut, pour cela, remonter aux principes généraux. La législation de l'Empire ne peut se prononcer que par règles générales, communes à tous les États. Elle doit respecter et la Constitution et les conventions particulières, spéciales. Cette dernière obligation est concrète. La première l'est beaucoup moins et son observation serait difficile à assurer.

§ 10. — De même que la grande majorité des constitutions allemandes veulent, pour la confection des lois, l'accord du souverain et de la représentation nationale, les lois d'Empire donnent le pouvoir législatif au Bundesrat d'accord avec le Reichstag. La position des deux assemblées n'est cependant pas égale. Le Bundesrat, souverain, revêtu

de l'entière puissance publique, assujetti uniquement à un mode de l'exercer, possède un droit de sanction et, par suite un droit de veto que ne diminue en rien son acceptation du projet devenu loi.

« Les membres de l'une et l'autre assemblées ont le droit d'initiative, dans les limites de la compétence de l'Empire, » dit l'art. 23 de la Constitution. Nous retrouvons la question qui se posait plus haut. Cette compétence a-t-elle une autre limite que les conventions particulières intervenues avec certains États[1] et les traités passés avec les puissances étrangères? La coutume semble répondre que non et accorde tant au Reichstag qu'au Bundesrat la faculté d'initiative en matière constitutionnelle, c'est-à-dire celle de proposer les modifications du pacte social, sauf, bien entendu, à observer, lors du vote, les conditions mises à une semblable modification, qui ne peut être adoptée si quatorze voix du Bundesrat la repoussent.

Excepté dans les débats constitutionnels, les deux assemblées délibèrent à la simple majorité des voix. Si l'initiative provient d'un membre du Bundesrat, le projet est transmis au Reichstag par le chancelier et, s'il est adopté par la Chambre élective, revient au Conseil dont il émane pour y recevoir la sanction nécessaire, indispensable. Dans l'intervalle qui sépare le vote des deux assemblées, il peut toujours être retiré par le Bundesrat.

L'Empereur n'a aucune autre participation au pouvoir législatif que celle qu'il possède, comme roi de Prusse, aux travaux et délibérations du Bundesrat. Celui-ci, par sa sanction, rend la loi parfaite. L'Empereur et, par lui, le chancelier ont le devoir de la publier aussitôt, et on a très justement taxé d'incorrection la forme de publication adoptée. Il y est parlé du consentement du Bundesrat et du Reichstag. Ils ne consentent pas à la loi. Ils la font.

§ 11. — Les publicistes les plus compétents et, parmi eux, ceux qui ont été les vaillants champions des droits

[1] Par exemple, la Bavière pour les affaires militaires et les chemins de fer, la Bavière et le Wurtemberg pour les postes et télégraphes, etc.

particuliers des États, admettent que les amendements à la Constitution peuvent être introduits par voie législative. Pourtant, les variations que le temps peut conseiller d'apporter au pacte fédéral doivent en respecter l'essence. On ne saurait, par exemple, expulser un État de la Confédération, ou renforcer le lien fédéral jusqu'à la suppression complète de l'autorité des gouvernements particuliers. A l'inverse, ce lien ne saurait être affaibli jusqu'à la restitution aux États de leur complète autonomie. Les traités qui assurent certains privilèges à quelques États ne peuvent, d'après la Constitution même, être modifiés que de consentement mutuel.

On aperçoit aisément la différence de nature des deux limitations. L'une est toute de principe, théorique pourrait-on dire, et, dans son application, peut être interprétée selon la dictée des circonstances. La prohibition d'expulser un État est explicite, mais à l'inverse, qui fixera le point où le pacte fédéral se rapproche trop du régime unitaire, celui où il va s'assimiler à une simple alliance, à une simple association? Le respect des traités imposé par l'art. 78 a une tout autre portée, mais il est prescrit par un droit plus haut que le droit constitutionnel.

Si, par un oubli momentané de la véritable nature de l'Empire, on le considère comme un État, comme une monarchie, on est frappé du peu de puissance que laisse à son chef, à l'Empereur son exclusion complète du pouvoir législatif[1]. C'est précisément cette considération qui, rapprochée de l'autorité que tous savent appartenir à l'Empereur, donne l'idée la plus exacte de la véritable essence de l'empire d'Allemagne.

§ 12. — L'Empereur y reçoit la plus large part du pou-

[1] M. Burgess (*Political science*, vol. II, p. 30 et note) dit que : « l'Empereur peut déclarer que tout acte législatif qui vise ses prérogatives représente un amendement de la constitution et en empêcher l'adoption au moyen des voix dont il dispose au Conseil fédéral ». Il fait provenir cette faculté de la combinaison des art. 6, 17 et 18 de la Cconstitution de l'Empire. Nous n'y trouvons rien de pareil.

voir réglementaire. S'il appartient au Bundesrat de prendre les règlements relatifs aux douanes, par exemple, et aux impôts de consommation, le soin de les faire exécuter revient à l'Empereur qui, d'autre part, réglemente toutes les autres matières soit immédiatement, — comme en ce qui touche les forces militaires, — soit au moyen de ses fonctionnaires.

Les règlements d'administration publique, ceux auxquels revient vraiment ce « titre de législation secondaire » qu'affectionnaient nos juristes, ne peuvent être pris qu'en vertu d'une délégation des organes législatifs, délégation qui, d'ordinaire, désigne le délégué. Cette désignation ne peut porter que sur le Bundesrat — en laissant l'exécution à l'Empereur — sur l'Empereur même ou ses hauts fonctionnaires ou, enfin, sur les gouvernements particuliers. En ce dernier cas, l'Empereur conserve le droit de surveillance, de contrôle.

Les règlements d'exécution relèvent du Bundesrat, en vertu de la généralité des pouvoirs qui lui appartiennent. Il dérive de la nature du pouvoir réglementaire que les règlements ne peuvent contredire la loi, ni dans sa lettre, ni dans son esprit.

Deux questions sont controversées. La première — qui ne mérite que d'être signalée — est de décider si le Bundesrat a, ou non, le pouvoir de prendre des règlements d'administration publique obligeant les particuliers, sans une loi spéciale lui déléguant cette faculté et à la seule condition de ne pas enfreindre les lois existantes. La seconde est relative aux « décrets-lois ».

La Constitution ne prévoit pas ceux-ci. Aucune loi régulièrement votée et promulguée ne les a autorisés. Faut-il en conclure qu'un tel acte soit impossible? On s'appuie, pour soutenir l'affirmative, sur deux arguments *a contrario*. La loi du 25 juin 1873 a donné à l'Empereur la faculté de faire, pour l'Alsace-Lorraine et avec l'assentiment du Bundesrat seul, des règlements ayant provisoirement force de loi. Nombre d'États particuliers accordent au gouvernement la faculté de promulguer ce

que leurs constitutions appellent des « lois de nécessité[1] ».

Il semble donc malaisé de ne pas interpréter le silence de la Constitution de l'Empire comme une interdiction de ces mesures où le pouvoir exécutif se substitue au pouvoir législatif, où, tout au moins, le pouvoir exécutif s'affranchit des conditions mises à son exercice. L'argument est spécieux mais n'est pas irréfutable. Outre que l'exception faite pour l'Alsace-Lorraine vient après bien d'autres en vigueur dans le pays d'Empire, l'organisation de l'Empire est trop différente de celle des États particuliers, unitaires, pour que les arguments *a contrario* aient, de même que ceux par analogie, une portée considérable. Les décrets-lois, ou les lois de nécessité, répondent à des besoins dont on peut bien prévoir l'existence, mais dont on ne peut d'avance déterminer la nature ou l'intensité. Nul législateur, nul pays ne peuvent affirmer qu'à un jour quelconque, ces mesures ne seront pas rendues nécessaires par le but principal de l'État, le salut public. De ce que l'Empire n'a pas organisé la procédure qui mettrait d'accord ces nécessités extraordinaires avec les formes prescrites ordinairement, il est téméraire de déduire qu'il ait rendu impossible ce qui est inévitable. Plutôt, des deux voies qui s'offrent pour que ces dérogations aux lois écrites n'aient pas une répercussion sur les bases mêmes de la Constitution et de la loi, on s'est arrêté à celle que l'on nomme le bill d'indemnité. Il est évident que, si grave que soit l'infraction aux textes commise par le gouvernement, il suffit qu'elle soit amnistiée par le Bundesrat et le Reichstag, non seulement pour échapper à toute répression, mais pour la validité de toutes les mesures qu'elle aura déterminées.

§ **13**. — L'Empire ayant pour seul organe judiciaire important la cour de Leipzig, pendant que toutes les autres juridictions relèvent des États particuliers, l'étude de ses fonctions judiciaires est plus que simple. En revanche, il est intéressant de résumer l'opinion dominante, — l'on

[1] Notamment la Prusse (Const., art. 63), la Bavière (art. 9), la Saxe (§ 88), le Wurtemberg (§ 73, L. 15 juill. 1862), Bade (§ 66).

pourrait dire communément acceptée, — sur le rôle que remplit le juge vis-à-vis du pouvoir législatif et réglementaire ou, autrement dit, la part qu'il prend dans l'effet coactif des lois et des règlements. Doit-il appliquer toutes les lois, tous les règlements d'exécution ou de police? Conserve-t-il un droit d'examen?.

Sur « la constitutionnalité » ou, mieux et pour éviter ce terme barbare, sur l'accord entre les lois et la Constitution, certainement non. Il examine au contraire si toutes les conditions nécessaires à la confection de la loi et à sa promulgation ont été remplies, mais doit s'en tenir là[1]. Sauf une exception, les organes législatifs et constitutionnels sont exactement identiques dans l'Empire et ce serait une subtilité plus qu'inutile, celle qui permettrait au juge d'opposer le Bundesrat et le Reichstag légiférant au même Bundesrat et au même Reichstag constituant.

Il a qualité pour examiner « la légalité » d'un règlement. En cette matière, son devoir est d'assurer l'observation de cette règle fondamentale que la loi domine toujours le règlement et qu'elle serait violée par le fait seul qu'un règlement serait pris en dehors des formes qu'elle prescrit.

Le contentieux administratif ne trouve sa place ni dans la sphère d'activité de l'Empire ni parmi son organisation. Les rapports de l'administration et de la justice se bornent donc :

au droit qu'a l'administration, *lato sensu*, de nommer les magistrats et de surveiller, non pas eux, car ils relèvent de leurs pairs, mais le corps judiciaire ;

à participer à l'action de la magistrature par les fonctionnaires du parquet. La loi de 1879 a d'ailleurs réduit et précisé « les devoirs des procureurs de l'État ». Aussi bien

[1] Nous retrouverons cette observation en exposant la compétence des tribunaux ordinaires et des cours d'appel. Les garanties que des constitutions accordent aux individus n'ont par suite d'autre sauvegarde que le droit de contrôle accordé aux Chambres. Contre les actes législatifs, aucun recours n'est possible, faute d'organe pour les accueillir. Cette lacune, si habituelle dans les pays où la volonté de la majorité n'est pas tenue de respecter une constitution précise, est incompatible avec l'État « de droit », que veulent être les monarchies allemandes.

dans la magistrature d'Empire que dans celle des États, ils ont cessé d'exercer une surveillance sur leurs collègues assis. Ils n'interviennent dans les procès civils que dans les questions d'état civil.

§ 14. — En matière d'administration pure, on doit distinguer, dans ce que fait l'Empire, ce qu'il fait par ses propres fonctionnaires. Le pouvoir réglementaire des autorités impériales, le pouvoir exécutif qui appartient à l'Empereur donnent à l'autorité centrale une part considérable dans l'administration en général mais, à l'exception des hauts fonctionnaires des bureaux ou offices impériaux énumérés plus haut, il existe peu d'agents impériaux et moins encore qui soient en contact immédiat avec les populations[1]. Les membres des corps diplomatiques et consulaires, les employés des ambassades, légations et consulats sont à peu près les seuls, — si l'on n'envisage pas l'armée, la marine et leurs auxiliaires, — qui relèvent directement de l'Empire.

L'administration impériale des finances a, en propre, une compétence, une personnalité, des fonctionnaires. Les revenus de l'Empire comprennent ceux que lui donnent son domaine et le produit des impôts. Son domaine se compose et de terrains qui lui ont été cédés en emphytéose par des États particuliers, à charge de les employer à un usage déterminé, et de biens acquis, ou formés, au moyen de ressources qu'a données la guerre de 1870-1871 : les chemins de fer d'Alsace-Lorraine, le trésor qui gît dans la forteresse de Spandau, le « fonds des invalides ».

Les dépenses de l'Empire nous sont indiquées par l'Annuaire statistique. Elles sont réparties en dix-sept chapitres dont l'énumération n'est pas inutile :

Les trois premiers concernent le Bundesrat, le Chancelier et le Reichstag. On sait que l'Empereur ne reçoit aucune dotation, aucune indemnité. Les affaires étrangères forment le chapitre IV, avec une dépense de 13.810.800 marcs. L'Office impérial de l'Intérieur amène une dépense de 55

[1] Les employés des chemins de fer de l'Empire rentrent pourtant dans cette catégorie.

millions à peu près, au chapitre V, et défraye, entre autres, les bureaux des assurances, de jaugeage, des affaires de domicile, des sinistres maritimes, de statistique, etc. L'administration militaire (chap. VI) dépense 496 millions, auxquels on doit ajouter les 62 dépensés en Bavière. La marine, y compris l'administration du territoire de Kiautschau, 80 millions.

Le chapitre VIII, celui de la Justice, est de 326.000 M. pour l'administration centrale, de 1.806.700 M. pour la cour d'Empire. Le Trésor, au chapitre IX, donnerait un total de dépenses de 578 millions, mais il faut en séparer celles intitulées : « Répartition aux États des excédents d'impôts », c'est-à-dire 570 millions dont nous trouverons la contre-partie en recettes dans les contributions matriculaires. Le bureau impérial des chemins de fer dépense 395.000 marcs. La dette d'Empire en exige 88 millions 1/2. La Cour des Comptes paie, avec 914.000 marcs, les frais que cause à la Cour prussienne l'attribution qui lui est faite des comptes de l'Empire. Le fonds général des pensions, chapitre XIII, absorbe 71 millions dont moins de 2 en pensions civiles. Le fonds des invalides dépense 30 millions. Les postes et télégraphes, 364 millions. L'imprimerie d'Empire, 5 millions 1/2. Enfin les chemins de fer, 65 millions. Le total serait de 1.914.922 marcs si nous ne défalquions pas les 571 millions répartis aux États particuliers [1].

La comparaison des recettes et des dépenses acquiert ici un intérêt particulier, en ce sens qu'à la plupart des chapitres de sortie correspond un chapitre d'entrée.

Au chapitre I, en joignant au produit des impôts indirects perçus pour le compte de l'Empire, les sommes forfaitaires payées par les États qui ne font pas partie du consortium, 810 millions de marcs. Les taxes perçues au moyen de timbres donnent (chap. II) 114 millions très inégalement répartis, l'impôt sur les cartes à jouer n'en

[1] L'examen des dépenses « une fois faites » ordinaires ou extraordinaires, serait ici sans utilité.

rapportant que 1 million 1/2, tandis que les timbres mis sur les valeurs, les contrats, les billets de loterie en ont produit 100 millions. Les postes et télégraphes ont encaissé 420 millions pour 364 de dépenses. L'imprimerie, avec 7.777.000 marks de recettes, a eu un bénéfice de 2.164.000 M. L'administration du chemin de fer (chap. V) a reçu 93.676.000 M. avec 28.660.000 M. de bénéfices, ce qui met les frais d'exploitation à 70 0/0 des recettes. La Banque a donné à l'Empire 15 millions pour sa part de bénéfices. Les divers biens administrés, 26 millions. Le fonds des Invalides une somme de 30 millions, égale à la dépense. L'aliénation d'ouvrages déclassés, 390.000 marcs. Les contributions matriculaires, 571 millions, précisément la même somme que la trésorerie distribue aux États[1].

Du budget ordinaire, il faut donc défalquer ces contributions, le produit des postes, en grande partie celui des chemins de fer, les 26 millions rapportés par les biens administrés, les recettes de l'Imprimerie nationale. Toutes compensations faites, il ne dépasse guère un milliard, dont la partie de beaucoup la plus grande est fournie par les impôts indirects (douanes, tabacs, sucre, alcool et bières), et une fraction importante par la vente des timbres fiscaux [2].

§ 15. — L'Empire forme un territoire douanier unique. Les exceptions sont sans grande importance : Hambourg et Brême ont des ports francs; quelques communes prussiennes et badoises ont été laissées en dehors de la ligne douanière, pour la facilité de la surveillance. La langue technique les appelle des « exclaves ». Ces dernières d'ailleurs peuvent être incorporées par décision du Bundesrat. A l'inverse, le territoire douanier possède des enclaves qui n'appartiennent pas à l'Empire : le grand-duché de Luxembourg et deux communes autrichiennes dont le terri-

[1] C'est un fait occasionnel et cette égalité ne s'est rencontrée que dans l'exercice dont on cite les résultats.

[2] Les chiffres rapportés ne sont intéressants que parce qu'ils montrent l'importance relative des services, fonctions qu'a assumées l'empire.

toire est de 6 k. car. et la population de 1.400 habitants.

Ce sont les États qui perçoivent les droits de douane, sous la surveillance des hauts fonctionnaires impériaux et qui en versent le montant dans les caisses de l'Empire, en prélevant un pourcentage déterminé à titre d'indemnité de perception[1].

Il en serait tout à fait de même pour les impôts de consommation qui grèvent la bière, l'alcool, le sel, le tabac et le sucre, si les deux royaumes du sud et le grand-duché de Bade n'avaient conservé leur indépendance en ce qui concerne l'établissement et la perception de la taxe sur la bière. Tous les autres États et, pour les autres matières imposables, tous les États, ont transmis à l'Empire le droit exclusif de taxation et ils lui versent chaque année les impôts qu'ils ne perçoivent que pour son compte.

Les timbres qui servent à percevoir les impôts sur les titres, contrats, billets de loterie sont vendus par l'administration des postes, quelquefois par celle des finances, moyennant une commission déterminée.

L'administration de la dette de l'Empire est confiée à celle de la dette prussienne et obéit à des règlements identiques.

§ 16. — La contribution matriculaire est la somme que chacun des États doit verser à l'Empire pour les dépenses communes, au cas où l'élévation imprévue des dépenses ou la diminution extraordinaire des recettes ne permettrait pas d'acquitter les charges de l'Empire avec le jet des impôts qu'il est autorisé à percevoir. De même, l'Empire doit répartir aux États l'excédent de ses recettes sur ses dépenses.

[1] L'organisation douanière de l'Empire est, à très peu près, semblable à celle du Zollverein qui existait avant 1871 et rien n'a été écrit de plus clair et de plus profond à ce sujet que le livre de M. Emile Worms, professeur à l'Université de Rennes. Nous n'avons pas voulu encombrer ces pages de l'indication des sources si nombreuses auxquelles nous avons dû puiser, ni des références aux « auteurs à consulter », et nous nous bornons à signaler les ouvrages qui ne figurent pas dans les bibliographies des traités allemands.

C'est avec les finances particulières que nous étudierons ce procédé financier dont les conséquences importent infiniment plus aux budgets des monarchies qu'à celui de l'Empire. Il n'a d'autre effet, vis-à-vis de celui-ci, que de lui assurer une marge énorme, disproportionnée aux déficits possibles dans le jet des impôts, et qui ne serait utilisable qu'en cas de nécessités imprévues et subites.

L'excédent de la contribution sur la somme répartie doit être consacré à l'amortissement et, pour le calculer, il faut compter dans la contribution des sommes payées par quelques États en compensation des impôts indirects qu'ils conservent par devers eux. Sauf l'exception qu'ils constituent, la contribution et la répartition sont établies d'après la population de chaque État.

§ 17. — Les impôts actuellement perçus par l'Empire ou à son profit ne sont pas les seuls qu'il lui soit permis d'établir. Il peut, le jour où le besoin en sera reconnu, imposer soit de nouvelles taxes indirectes, soit des taxes directes.

§ 18. — Les attributions des pouvoirs publics de l'Empire en matière financière sont réparties en parfait accord avec sa constitution politique. De même que la puissance de l'État appartient au Bundesrat, sous la condition de collaborer avec le Reichstag dans l'œuvre législative, le vote du budget, le contrôle des finances appartiennent aux deux assemblées, chacune en sa qualité. Elles l'exercent par des moyens semblables à ceux des États particuliers. On a vu que la Cour des comptes de Prusse examine les comptes de l'Empire, soumis aux règles prussiennes de comptabilité; de même pour l'administration de la dette.

§ 19. — La nature du lien qui unit l'Empire et ses membres, la nature même de cette grande entité politique qui diffère, en quelques points, de toutes les unions d'États qu'on voudrait lui comparer et dont l'organisation s'écarte même des unions ou fédérations qui l'ont précédée en

Allemagne, sont bien connues. La trop riche littérature qui les a étudiées a, peut-être, insuffisamment contribué à leur élucidation. Son moindre défaut est d'avoir voulu rattacher des institutions qui, pour une partie du moins, sont empiriques et transactionnelles, à des théories impérieuses, rigides, dont elle les fait naître. Mais, depuis trente ans, l'empire d'Allemagne existe et son activité se développe sous l'œil du monde, qui ne peut se tromper sur la nature d'un organisme dont la classification ne paraît malaisée que parce qu'il est unique.

Cette nature, ou, — pour employer un mot qui permet l'équivoque mais qui, pris dans son vrai sens, est le mot propre, — cette constitution n'établit pas, n'engendre pas de façon spontanée et inéluctable les relations entre l'Empire et les États, entre le tout et ses parties. L'Allemagne peut continuer à rester à égale distance de l'unité et de la simple ligue, à donner à tous les États qui la forment des droits et des obligations proportionnellement identiques, à confier le dépôt de la puissance publique aux princes réunis, en un mot à vivre sous le régime et par les organes qu'elle a adoptés tout en faisant varier dans de larges limites, les rapports entre les deux entités.

L'Empire, — et c'est là une de ses caractéristiques que les théoriciens de droit public ont très justement mises en avant, — a autorité, non seulement sur les États qui le composent, mais sur les individus, les citoyens de ces États. De là deux ordres d'idées à envisager : les relations d'Empire à États, les rapports de l'Empire et des citoyens. Il est malaisé de les considérer séparément.

§ 20. — L'Empire peut promulguer des lois qui, ne concernant pas les individus, obligent seulement les États, dans la sphère constitutionnelle dont le Bundesrat est gardien. Le pouvoir exécutif impérial, l'Empereur, a non seulement la faculté de surveiller l'exécution de ces lois, de s'en faire rendre compte, mais de prendre tous règlements utiles à leur observation.

Le Bundesrat possède une attribution plus haute encore.

Lorsqu'un citoyen d'un des États se plaint d'un déni de justice, soit que tous les juges se déclarent incompétents[1], soit que le gouvernement de cet État viole le principe de l'indépendance de la magistrature, le Conseil fédéral est saisi du recours. Il peut obliger l'État soit à modifier sa législation de façon à terminer le conflit négatif, soit à cesser l'excès de pouvoir qui lui est déféré.

Les différends qui peuvent surgir dans l'ordre du droit public entre deux États peuvent être terminés par le Bundesrat de deux manières : La haute Assemblée essaie d'abord de les concilier, en amiable compositeur. A défaut, elle les juge par une sentence sans appel.

Quelques États possèdent, comme on le verra, un organe spécial destiné à décider dans les conflits constitutionnels. Les autres soumettent au Bundesrat les difficultés de ce genre qui peuvent être ou bien des divergences entre le souverain et les chambres ou des compétitions au trône ou à la régence[2].

L'exécution d'Empire n'offrirait guère de différences avec cette exécution fédérale dont on parla tellement dans les dernières années de la Confédération germanique, sans une de ses conditions les plus importantes. Le Conseil fédéral n'a plus la latitude de charger de cette exécution tel ou tel État. Le soin en est toujours remis à l'Empire même[3].

§ 21. — L'assemblée de Francfort a voté, proclamé les « droits fondamentaux du peuple allemand ». Ni le vote, ni

[1] Si l'article était pris à la lettre, il pourvoyerait d'une juridiction les requêtes basées sur les droits constitutionnels. Si l'on suppose une législature transgressant la constitution particulière, et un sujet s'en plaignant, il est certain que les cours de justice se déclareront incompétentes à connaître de son recours. Le Bundesrat devrait, alors, obliger l'État en question soit à créer une cour constitutionnelle soit à revenir sur la mesure attaquée.

Il n'en est pas ainsi et c'est la justice ordinaire que cette disposition se borne à garantir.

[2] Ce dernier cas, — celui de compétitions au trône ou à la régence — a déjà donné lieu à une jurisprudence et à une volumineu se doctrine. Les discussions de celle-ci portent principalement sur la façon dont le Bundesrat peut désigner le prétendant qu'il croit légitime.

[3] C'est un des indices les plus significatifs de la modification profonde qu'a subie le lien fédéral.

la proclamation ne relèvent du droit positif. Ce jour-là, on ne fonda pas une institution, on énonça une doctrine. Doctrine dont l'influence a été très considérable, à laquelle se rallia l'esprit public, qui fut l'inspiratrice d'un grand nombre de dispositions constitutionnelles, qui est la base sous-jacente de mainte disposition législative mais, en elle-même, doctrine et rien de plus. On ne pourrait pas plus opposer cette promulgation à une loi qui serait votée aujourd'hui qu'on ne pourrait se refuser à obéir à une des nôtres par la raison qu'elle va contre un des principes de Rousseau ou une des idées de Montesquieu.

Mais, et sans que la comparaison un peu forcée devienne inexacte, les nombreuses clauses constitutionnelles qui en dérivent ont force impérative et peuvent se grouper, selon leur objet, en un certain nombre de faisceaux correspondant plus ou moins aux « droits fondamentaux ». Les uns accordent aux citoyens cette part dans le gouvernement qu'on appelle les « droits politiques ». Les autres leur donnent directement ces garanties que quelques peuples demandent, indirectement, aux « droits politiques » et leur assurent : la liberté de domicile, le droit à la protection de leurs biens et de leur personne[1] et enfin, la liberté personnelle.

On ne considère ici que les rapports des individus avec l'Empire et on ne trouve donc pas la triple distinction qui s'impose dans l'étude particulière des États entre : étrangers à l'Empire, sujets de l'Empire étrangers à l'État, sujets de l'État. Pour l'Empire, il n'y a que deux classes de particuliers : les allemands et les non-allemands. Les premiers ont un égal droit de séjourner et de s'établir dans toutes les parties de l'Allemagne et d'y être traités sur un pied d'égalité absolue avec la population locale[2]. Les étrangers, au contraire, peuvent être expulsés du territoire par décision administrative.

Le droit à la protection de l'État n'est partagé par les

[1] *Incolumitas personæ.*

[2] Sauf ce qui découle de la loi d'assistance publique.

non-allemands qu'en ce qui touche la justice. Les tribunaux allemands accueillent les instances sans souci de la nationalité du demandeur. Mais, bien entendu, les nationaux de l'Empire peuvent seuls espérer d'être protégés par lui contre ou dans les autres États, comme ils peuvent seuls solliciter ces mesures d'assistance ou d'encouragement dont les étrangers résidant en Allemagne profitent cependant, directement ou non.

Ce n'est pas là une considération sans importance. Le droit de tout Allemand, à quelque État qu'il appartienne, de requérir la protection des diplomates impériaux si une puissance étrangère le lèse injustement, a eu une influence considérable dans l'acceptation de l'unité par une fraction des esprits qui lui étaient rebelles. Déjà, en 1875, on entendait mettre au nombre des grands mérites que l'organisation nouvelle offrait aux sujets des petits États, la sécurité beaucoup plus grande que trouvait à l'étranger un Nassauvien ou un Lippois devenu allemand. A côté de bien d'autres éléments, celui-là a contribué beaucoup au développement inouï du commerce allemand à l'étranger.

§ 22. — Les garanties données à la liberté personnelle se trouvent surtout dans les constitutions particulières. Cependant, la loi impériale sur la procédure pénale contient les dispositions qui la protègent également sur toute l'étendue de l'Empire et, bien que ces dispositions s'appliquent aux rapports des habitants d'un État avec les magistrats de cet État, du fait que l'Empire veille à leur exécution, on peut les considérer comme données par l'Empire.

Nul ne peut être mis en état d'arrestation sans un mandat écrit du juge ou par la police en cas de péril ou, enfin, par des particuliers en cas de flagrant délit. Les deux derniers cas constituent l'arrestation préventive, qui doit être ratifiée le jour même par l'amtsrichter, — nous dirions le juge de paix.

Les garanties données au domicile, aux correspondances, sont les mêmes que celles qu'édictent nos lois.

L'émigration hors de l'Empire est parfaitement libre,

sauf aux émigrants à justifier de l'accomplissement de leurs devoirs militaires. La loi de l'Empire ne met aucun obstacle à la liberté de contracter mariage, comme d'ailleurs celle de tous les États, sauf la Bavière pour une fraction de son territoire.

La loi sur la presse ne distingue pas entre étranger et allemand. Chacun est libre de fonder et de publier un journal, en observant des prescriptions tendant toutes à empêcher la circulation clandestine d'écrits qui ne peuvent réclamer la liberté qu'en demeurant publics. Cette liberté, comme celle de la circulation, a subi une atteinte considérable par le vote de la loi sur les socialistes, en 1878, loi qui, d'ailleurs, n'a pas été incorporée aux constitutions. On n'a jamais nié son double caractère de loi de circonstance et d'exception. L'étude détaillée de ses articles est donc sans intérêt ici. En revanche, le fait qu'elle a régi pendant vingt-cinq ans une grande partie de l'activité des individus, diminué dans une large proportion les garanties que l'on pouvait croire intangibles en les voyant écrites dans les textes constitutionnels, ce fait porte en lui un enseignement. Il ne doit pas être oublié en examinant les garanties que les divers États ont mises dans leur pacte national et celles-ci doivent être réputées opérantes pour autant que des circonstances équivalentes à celles qui ont modifié la loi de 1878 ne viendraient pas à se reproduire[1].

[1] Nous nous permettons d'insister. Nous allons tenter d'exposer les organisations de tous les États monarchiques de l'Empire d'Allemagne. Nous n'arriverions qu'à en donner au lecteur une idée fausse si, à côté de ce que le droit écrit nous permet de lui montrer, il ne mettait les corrections qu'apporte à ce droit le devoir d'assurer la conservation de l'État.

CHAP. III

Institutions communes à tous les États.

Entre les institutions d'Empire et celles des États, se place la série, assez nombreuse, des institutions qui appartiennent aux États, sont mises en œuvre par les fonctionnaires de ces États, mais sont identiques dans tous et sont ou créées ou voulues par l'Empire même.

La plus importante est, de beaucoup, l'organisation de la justice.

§ 23. — La majorité des États avaient conservé les juridictions patrimoniales. Non pas, certainement, dans leur intégralité. Les pays qui s'étaient le mieux préservés de l'invasion des idées modernes n'avaient pu, cependant, empêcher que le principe : « Toute justice vient de l'État » ne les pénétrât en partie. La punition des crimes, le jugement des conflits d'intérêts importants avaient été attribués à des magistrats nationaux, mais les « seigneurs » conservaient encore la juridiction de simple police, les pouvoirs d'un juge de paix. Souvent même, ils retenaient un droit de présentation aux emplois supérieurs. La Confédération avait établi une juridiction fédérale, — impériale, pourrait-on dire. Les crimes de haute trahison étaient déférés à la Haute-Cour d'appel commune aux trois villes libres qui devenait, en pareil cas, comme une Haute-Cour fédérale. Tout le reste de l'organisation judiciaire était réglé par les lois propres à chaque État.

Sans recourir à l'exposé des motifs de la loi d'Empire du 27 janvier 1879, on voit tout de suite les multiples et

puissantes raisons qui rendaient utile une organisation judiciaire uniforme dans tous les États. Avant tout, elle constituait un facteur de premier ordre d'unification politique et sociale. Elle était, en quelque sorte, rendue obligatoire par l'article de la Constitution impériale qui assure à tout Allemand, sujet ou non d'un État, l'égalité devant les tribunaux de cet État et dont le corollaire nécessaire est que, dans tous les États, la justice devrait avoir une valeur égale. Commercialement ou, mieux, économiquement, l'Empire ne forme qu'un territoire et la diversité de juridiction eût rendu, sinon illusoire, du moins efficace à un moindre degré, la liberté de séjour, de circulation, d'industrie assurée à tout Allemand.

Enfin, c'était le prélude indispensable de l'unification des lois civiles. La grande œuvre qui se préparait alors ne pouvait être exposée au danger des déformations, des déviations résultant de différences d'interprétation nées elles-mêmes des diversités dans l'origine des interprètes[1].

§ 24. — Elle a laissé de côté d'abord ce que les Allemands appellent la juridiction volontaire, ou non contentieuse[2],

[1] L'art. 4 de la Constitution impériale, ordonne que les lois civiles et pénales, la procédure des deux ordres, seront communes à tous les États et l'exercice de la justice soumis à la surveillance impériale.

[2] Le prof. Bohm la définit ainsi : « Elle comprend surtout les fonctions judiciaires qui ont pour but, soit d'éviter de possibles lésions de droit en matière privée, soit de protéger des personnes gênées ou limitées dans l'exercice de leurs droits. » La première sorte de juridiction non contentieuse s'appelle aussi « volontaire » et concerne surtout le notariat; de la seconde, ressortissent les tutelles, les adoptions, les successions » (*Dict. du droit adm. all. Suppl.*, II, p. 146). Son organisation varie dans chaque État et, souvent, au sein même de ces États. Les peu nombreuses règles édictées par l'Empire en pareille matière sont les suivantes :

La loi du 6 février 1876 prescrit un mode identique de tenue des livres d'état civil.

Celle du 4 mai 1870 soumet à des conditions et à des formes pareilles le mariage de tous les Allemands à l'étranger. La majorité légale est fixée dans tout l'Empire à vingt et un ans.

Les syndicats, sociétés et compagnies sont soumis à des formes pareilles de constitution.

Naturellement, à l'étranger tous les Allemands doivent observer une même procédure pour les opérations de juridiction volontaire. L'adoption d'un

les tutelles, inventaires, homologations, etc., et a laissé subsister, en réduisant leur compétence à de minimes proportions, les juridictions communales. Sauf ces exceptions, la juridiction civile et pénale est organisée par cette loi fondamentale.

Son art. 1 proclame l'indépendance et l'inamovibilité des magistrats. « Le pouvoir des juges, dit-il, sera exercé uniquement par des juges ne dépendant que de la loi ». Toute juridiction privée, toute immixtion du gouvernement, ou même du souverain, dans les choses judiciaires sont donc supprimées ou prohibées. Les dispositions qui suivent dérivent de celle-là et concernent les garanties données à cette indépendance des magistrats. L'art. 15 déclare que l'État ne reconnaît que les décisions de la justice d'État. Il s'ensuit que, sans interdire aux autorités religieuses de prendre toutes les décisions qu'elles croient utiles, par exemple en ce qui touche les questions matrimoniales ou l'exercice du sacerdoce, l'État considère comme non existantes les sentences qui n'émanent pas de lui, ou plutôt des pays, auxquels il remet le soin de « dire le droit ».

§ 25. — La juridiction inférieure est celle de l'Amtsgericht, à peu près semblable à celle de nos justices de paix. L'amtsrichter est compétent pour les procès civils dont l'objet n'a pas une valeur supérieure à 300 marcs et, sans limite, pour un certain nombre d'affaires qui nécessitent une solution rapide. Il a, de plus, la direction des affaires de faillites[1]. La juridiction volontaire ne lui étant pas soumise, sa besogne est assez diminuée pour qu'il puisse s'acquitter aussi bien de cette tâche civile que de celle que lui

code civil commun pour tout l'Empire rendait nécessaire une règle pareille pour les actes de « juridiction volontaire prévus par ce code ». Une loi d'Empire du 20 mai 1898, a pourvu à cette nécessité. Toutes les affaires non contentieuses que le nouveau code civil défère à la justice auront un règlement unique.

[1] Les Amtsgericht riverains du Rhin connaissent, en Prusse, Alsace-Lorraine, Bavière, Bade et Hesse, des affaires de navigation sur ce fleuve. De même, celle de l'Elbe donne matière à la juridiction d'Amtsrichter de Saxe, Prusse, Anhalt, Mecklembourg-Schwerin et Hambourg.

donne sa compétence pénale. Assisté de deux jurés, — de deux échevins, — il connaît des délits punis de peines allant jusqu'à 600 marcs d'amende et trois mois d'emprisonnement[1]. Les fonctions du ministère public sont alors remplies par l'Amtsanwalt, magistrat d'ordre spécial, nommé tantôt par le chef du parquet de la cour du ressort, quelquefois par l'autorité administrative, et auquel il n'est pas défendu d'occuper un autre emploi public.

Les Landgericht correspondent assez exactement à nos tribunaux de première instance. En Allemagne comme en France, les ressorts ne sont pas égaux. On a recherché, en les délimitant, tout autre chose qu'une égalité parfaitement inutile. Les Landgericht sont formés d'un président et du nombre de juges nécessaires au service des chambres civiles et correctionnelles. Le ministère public est représenté par un procureur d'État assisté d'un ou plusieurs substituts. La plupart comportent une « chambre commerciale », dont les attributions sont égales à celles de nos tribunaux de commerce mais qui ne comprennent que deux juges consulaires, sous la présidence d'un des magistrats du tribunal. La compétence des chambres civiles et correctionnelles est à peu près semblable à ce qu'elle est en France. Le Code de procédure dispose qu'en certaines matières, au civil comme au pénal, le tribunal doit comprendre cinq juges.

Les Cours d'appel, « Oberlandesgerichte », sont juridictions de deuxième et de troisième instance, tant au civil

[1] La juridiction des échevins, la « Schöffengericht », a été l'objet d'études fort remarquables des publicistes français. Elle mérite vraiment l'attention. Soit qu'on lui reproche d'apporter dans la répression des contraventions et de la plupart des délits les nombreux et grands défauts dont on taxe notre jury criminel, soit, au contraire, qu'on la loue de délivrer les tribunaux de procès correctionnels insignifiants et de leur permettre ainsi d'apporter des soins consciencieux à la décision de ceux qui exigent un examen, qui offrent des obscurités, l'institution du jury primaire est féconde en enseignements. Un chiffre, tout global d'ailleurs et qui appellerait de nombreux commentaires pour être décisif, est pourtant utile à connaître. En 1899, *en dehors des contraventions*, les échevins ont jugé 344.732 délits, les chambres correctionnelles 48.000 en chiffres ronds. Les moyennes respectives sont 314.000 et 45.000.

qu'au criminel. Composées d'au moins deux chambres appelées « Sénats », elles fonctionnent comme organe d'appel des jugements rendus par les tribunaux. Leur sénat criminel connaît des appels des jugements de première instance, si ces appels ne sont pas de la compétence de la chambre correctionnelle du tribunal.

La loi de 1879 a donné aux États qui possèdent plusieurs cours d'appel la faculté d'ériger l'une d'entre elles en « cour supérieure d'appel », ou, littéralement, en « très haut tribunal ». La Bavière, seule, en a usé et sa cour supérieure exerce une partie considérable des fonctions que les autres États laissent, de commun accord, à la Cour d'Empire de Leipzig (V. § 8). Elle connaît des recours en cassation des arrêts civils. Les arrêts criminels ne peuvent être déférés qu'à la Cour d'Empire.

Les cours d'assises n'offrent aucune caractéristique spéciale. Les jurés sont au nombre de douze, la cour comprend trois magistrats. Elles connaissent des crimes et de certains délits spéciaux. Le tout comme en France.

§ 26. — L'organisation judiciaire, pénale comme civile, a donc à son sommet une cour commune à tous les États, dont les magistrats sont nommés par l'Empereur et devant laquelle sont portés les arrêts criminels et les jugements correctionnels rendus par les cours et tribunaux particuliers. De plus, il peut arriver, il arrive souvent que la cour d'assises ait un ressort formé de plusieurs États, de fractions de divers États, que la cour d'appel siège dans un État différent de celui où le délit a été commis.

De là, plusieurs difficultés surgissent quant à l'exercice du droit de grâce ou de commutation. Quel sera le souverain compétent?

La loi de 1879 ne répond pas seule à la question, car elle se borne à préciser les cas où cette compétence revient à l'Empereur. C'est en la rapprochant des lois et constitutions particulières qu'on trouve la solution.

A l'Empereur, appartient le droit de grâce pour toutes les peines prononcées par la cour d'Empire jugeant en

première instance, — en vertu de l'art. 484 du Code de procédure pénale ou de l'art. 136 de la loi sur l'organisation judiciaire pour les infractions relevant des administrations impériales et pour tous les délits, crimes ou contraventions commis dans les colonies ou protectorats allemands, ou dans le pays d'Empire.

Dans tous les autres cas, c'est le souverain au nom duquel a été rendu le jugement de première instance qui possède le droit de grâce et sa décision a son effet dans l'entier territoire allemand. Le problème qu'offre un jugement correctionnel d'un État confirmé par la cour d'appel d'un autre État est ainsi résolu. Par exemple, si la cour d'appel d'Iéna confirme un jugement du tribunal de Meiningen, le duc de Saxe-Meiningen pourra seul remettre ou commuer la peine.

Le cas des peines criminelles est différent. Ces juridictions jugent en première instance. Sera-ce l'État où elles siègent, ou celui où le crime a été accompli, qui exercera le droit de grâce? On peut se poser une question identique pour des cas comme celui-ci : Le canton de Saalfeld, — partie intégrante de Saxe-Meiningen depuis 1826, — ressortit du tribunal de Rudolstadt. A qui s'adresseront les demandes en grâce ou en diminution de peine? Les deux questions se résolvent d'elles-mêmes si l'on considère que les Cours d'assises communes à plusieurs États sont, pourrait-on dire, internationales et que le fait de siéger dans un d'entre eux n'enlève rien à leur neutralité. Leurs arrêts, de même que les jugements des tribunaux communs, sont rendus au nom des souverains respectifs. Dans l'espèce choisie, c'est le duc de Meiningen qui mitigera la peine que les juges de Rudolstadt n'ont pu prononcer qu'en vertu d'une délégation qu'il leur a donnée.

Les souverains n'ont pas seulement le droit de grâce. La plupart, du moins, possèdent aussi celui d'abolition. Nous en avons oublié même le nom, en France où le Gouvernement ne peut plus, comme sous l'ancien régime, donner des « lettres d'abolition »[1]. Quelques-uns ont même le droit

[1] Louis XVIII accorda quelques lettres d'abolition mais il reconnut lui-

plus large de « dispensation ». L'Empereur allemand n'a que celui de remettre ou de commuer les condamnations déjà prononcées. Il va de soi que l'abolition ne peut être accordée que par le souverain dont relève la juridiction devant laquelle vient le délit en première instance. Cela résulte de la nature même de l'abolition.

§ 27. — Tout en réservant pour une autre partie de ce livre l'étude des rapports divers entre les citoyens et l'État, c'est ici le lieu d'indiquer les organisations non seulement communes à tout l'Empire mais établies par des lois impériales. La première, qui fonde véritablement l'unité, prescrit la liberté de circulation (la Freizugigkeit). Tout Allemand a le droit de résider dans toute commune allemande, en justifiant de sa nationalité. Son exclusion ne peut se baser que « sur son impossibilité actuelle de subvenir aux besoins des siens et non pas sur la possibilité qu'il puisse tomber dans le dénuement ». Cette règle ne trouve d'exceptions que pour ceux qu'une condamnation pénale a rendus passibles de l'interdiction de séjour et — le rapprochement est singulier — aux membres de la Société de Jésus. En vertu de la loi du 4 juillet 1872, on peut interdire ou, au contraire prescrire, à tout jésuite allemand de résider dans un lieu donné. Quant aux jésuites étrangers, le séjour de l'Empire peut leur être interdit[1].

La loi sur la liberté de circulation relève de la politique pure. Les exceptions qu'elle souffre sont des mesures de police. Avec les règles sur le domicile de secours nous entrons dans le domaine des lois sociales.

Avant la loi actuelle, l'indigent avait son domicile de secours dans la commune où il était né et cela s'harmonisait parfaitement avec le très grand rôle que joue la commune dans la vie publique. Les facilités de communication

même que les lettres d'abolition avant le jugement, contre lesquelles les magistrats les plus distingués n'avaient pas cessé de s'élever autrefois, étaient contraires aux règles » (*Encyclopédie du droit*, v. *Amnistie*, par Dupuis).

[1] On sait que l'application de cette loi est suspendue depuis plusieurs années et que des négociations sont engagées pour son abrogation entre le Gouvernement impérial et les divers partis du Reichstag.

actuelles ont élargi considérablement l'horizon de chacun de nous mais un temps exista, en France comme ailleurs, où la commune était pour ses habitants une petite patrie, aimée aussi ardemment et, surtout, aussi jalousement que la grande. En France, cela n'existe plus depuis un siècle et demi. Cela existait naguère en Allemagne. Dans mainte partie de l'Empire, cela existe encore. La commune allemande ne se sentait de devoirs d'assistance qu'envers ceux qui avaient acquis en naissant le droit d'en faire partie. Actuellement, tout Allemand âgé d'au moins dix-huit ans a son domicile de secours dans la commune où il réside au moins deux ans. Il ne perd ce domicile que par une absence non interrompue de la même durée, parce qu'il en acquiert un autre. Il peut cependant se produire que l'indigent, tout en restant deux ans éloigné d'une commune, n'ait pas résidé pendant tout cet intervalle dans une autre. Il n'a, en ce cas, qu'un domicile de secours provisoire, là où il se trouve au moment où il a besoin de l'aide publique, et il est traité comme le sont les non-Allemands en pareille situation. Les secours qui leur sont donnés sont à la charge de l'État particulier où ils sont et accordés par l'union d'assistance du *pays* (Landarmenverbande). Les indigents domiciliés, ont droit à des secours permanents et relèvent des unions locales d'assistance (Ortsarmenverbände), qui peuvent comprendre une seule commune ou en embrasser plusieurs[1]. Les conflits entre deux unions locales relèvent dans chaque État de la juridiction administrative ou de ce qui en tient lieu. Ceux qui mettent en présence deux unions nationales sont décidés en dernière instance par l'office fédéral des questions de domicile, séant à Berlin[2] (V. § 7).

§ 28. — Les fonctions qu'assume la collectivité, et qu'elle exerce au moyen des unions locales ou nationales d'assis-

[1] Ainsi que des biens ne relevant d'aucune commune dont les propriétaires exercent les droits municipaux (Gutsbezirke) et que nous trouverons plus loin.

[2] La Bavière a une organisation particulière qui sera exposée en son lieu.

tance, n'ont été répudiées par aucun des gouvernements européens. Elles appartiennent en France à notre assistance publique ou à nos bureaux de bienfaisance. Si grande que soit leur importance sociale, elles ont été remplies bien avant que les idées dont elles dérivent eussent reçu cette qualification d'« idées sociales. » Au contraire, lorsque S. M. Guillaume I publia le célèbre Édit du 17 novembre 1881, il fut évident que le vieil empereur et son puissant conseiller voulaient, plus qu'étendre les œuvres de solidarité, inaugurer une politique sociale. La première étape fut l'assurance obligatoire contre la maladie. Tout travailleur, — et non seulement l'ouvrier, mais le travailleur au sens large du mot, y compris les clercs d'huissiers, — doit être assuré contre la maladie, ou plus exactement contre ses conséquences économiques. Les législations particulières peuvent étendre cette protection, en garantir les bienfaits aux travailleurs de la terre, augmenter l'indemnité prescrite par la loi d'Empire. Elles sont tenues à en faire respecter les conditions minima. Tout assuré doit recevoir, au moins, les soins médicaux et les médicaments gratuits et, après le troisième jour de maladie, la moitié de son salaire normal. Les mêmes caisses fonctionnent comme assurances en cas de décès et donnent à la famille du travailleur qui disparaît au moins 20 fois le salaire local moyen.

L'employeur doit verser une contribution égale à la moitié de celle de l'employé.

En 1899, les caisses diverses auxquelles les travailleurs pouvaient recourir pour contracter l'assurance obligatoire, en vertu des lois du 15 juin 1883 et du 10 avril 1892, étaient les caisses communes ou locales, les caisses d'usine, — car il est loisible aux industriels de se faire les assureurs de leurs ouvriers, — celles des entreprises de constructions, celles des corporations ou syndicats professionnels, et enfin les caisses approuvées et celles instituées par les législations particulières. L'Annuaire statistique impérial donne, au sujet de leurs opérations, des chiffres dont l'intérêt est considérable.

	CAISSES COMMUNALES		CAISSES LOCALES		CAISSES D'INDUSTRIELS		ENTR. de constr.		CORPORATIONS		CAISSES APPROUVÉES		CAISSES NATIONALES		TOTAL		NOMBRE DE membres par caisse
	Caisses	Membres	Caisses	Membres	Caisses	Membres	Caisses	Membres	Caisses	Membres	Caisses	Membres	Caisses	Membres	Caisses	Membres	
Prusse	1.749	414.804	3.108	2.676.997	4.144	1.396.432	48	6.111	376	108.814	709	291.749	43	15.297	10.016	4.910.194	490 2
Bavière	4.136	490.801	61	152.171	583	195.867	3	4.736	13	4.229	14	4.462	9	1 629	4.543	853·895	188
Saxe	703	157.801	603	602.931	912	274.916	10	1.143	104	35.521	130	73.689	»	»	2.433	1.146.051	471
Wurtemberg	15	14.216	114	179.298	275	80.295	3	1.515	4	684	54	18.095	»	»	463	294.103	635 2
Bade	331	139.053	106	149.114	415	116.478	11	3.420	4	3.022	44	10.726	4	1.256	904	423.069	468
Hesse	697	73.686	87	71.579	91	33.180	4	1.247	6	1.393	111	36.958	11	3.660	1.006	221.703	220 4
Mecklembourg-Schwerin	168	12.859	49	25.644	32	6.344	»	»	36	1.801	42	1.039	1	51	324	57.000	175 9
Saxe-Weimar	9	4 981	53	50.938	38	8.344	»	»	3	342	26	5.819	»	»	129	70.424	549 9
Mecklembourg-Strelitz	11	4.598	5	3.071	2	278	»	»	»	»	»	»	»	»	18	7.947	441 5
Oldenbourg	67	11.980	18	12.557	26	9.278	»	»	1	127	27	3.798	»	»	139	37.740	271 5
Brunswick	222	32.308	123	48 472	143	19.628	1	305	15	3.929	28	31 261	4	397	535	136 300	254 8
Saxe-Meiningen	6	8.370	42	21.825	57	14.182	»	»	»	»	11	1.971	»	»	114	46.348	406 6
Saxe-Altenbourg	112	18.747	19	16.633	36	6.850	3	83	1	155	23	8 308	»	»	191	50.776	265 8
Saxe-Cobourg et Gotha	1	111	38	34.120	39	6.276	»	»	3	299	11	18.509	»	»	92	59 415	652 9
Anhalt	33	22.930	30	20 449	56	13.677	1	60	9	1.370	19	3.482	»	»	148	61 968	418 7
Schwarzbourg-Sonderhausen	2	3.520	3	9.902	13	2.303	1	192	»	»	4	591	»	»	23	16.508	717 7
Schwarzbourg-Rudolstadt	54	2 178	44	9.174	41	5.261	1	196	4	366	14	1.920	»	»	157	19.095	121 7
Waldeck (1)	4	3.299	»	»	2	37	»	»	»	»	6	630	»	»	12	3.966	330 5
Reuss. l. a.	46	3.355	10	12.012	12	4.324	»	»	2	139	»	»	1	130	69	19.990	289 7
Reuss. j.	79	3.481	5	19.278	9	11.590	»	»	1	322	8	2.491	»	»	101	37.162	367 9
Schaumbourg-Lippe	»	»	5	2.226	7	831	1	304	»	»	»	»	»	»	13	3.361	258 5
Lippe	6	1.705	16	4.328	7	1.838	»	»	1	55	35	31.335	»	»	65	39.261	604
Lubeck (1)	42	1.937	1	8.261	5	1.964	»	»	5	585	12	6.183	»	»	65	18 930	291
Brême (1)	2	855	5	14.354	22	10.149	1	297	15	2.282	44	18.967	»	»	68	46.904	533
Hambourg (1)	26	6.861	21	40.952	35	25.146	»	»	6	3.749	54	221 276	8	2 182	147	300 160	204 1
Alsace-Lorraine (1)	»	»	57	97.054	342	153 041	2	117	1	154	21	2.833	154	20.107	570	273 306	479 5
Empire	8.521	1.434.436	4.623	4.283.370	7.344	2.398.659	90	19.726	612	169.328	1.447	805.354	235	44.709	22.872	9.155.532	409 4

(1) Bien que la propriété de Waldeck, les villes libres et la terre d'Empire n'entrent pas dans le plan de cet ouvrage, on a reproduit les chiffres qui les concernent afin de ne pas altérer le total pour l'Empire.

	CAISSES communales.	CAISSES locales.	CAISSES industrielles.	CAISSES des entrepreneurs de construction.	CAISSES de corporations.	CAISSES AUXILIAIRES approuvées.	CAISSES AUXILIAIRES publiques.	TOTAL.
Nombre moyen de membres	1.434.436	4.283.370	2.398.659	19.726	169.328	805.354	44.709	9.155.58
Cas de maladies	369.841	1.606.587	1.106.014	11.334	59.125	309.854	13.312	3.476.067
Journées de maladies	6.342.316	29.249.934	17.751.308	160.630	957.411	5.670.446	275.238	60.406.683
Recettes (cotes, subv., cap.)	15.591.175	91.495.227	63.882.021	587.009	3.547.766	18.652.578	926.412	194.682.188
Dépenses	3.498.804	13.467.204	11.765.798	103.217	512.930	2.453.785	126.485	31.918.163
Médecins	2.301.325	11.136.555	3.018.501	44.686	338.255	1.613.370	109.959	24.562.651
Médicaments	3.608.643	27.637 309	22.288.130	168.012	898.522	8.626.587	330.487	63.558.390
Indemnités de maladies	2.851.568	12.472.748	7.667.747	87.260	581.955	1.553.044	90.719	25.285.038
Hôpitaux, etc.	12.260.337	64.713.816	50.730.816	403.175	2.331.662	14.226.786	657.650	145.324.242

Et ces chiffres donnent par membre et par an :

Cas de maladies	0,26	0,38	0,46	0,57	0,35	0,38	0,30	0,38
Journées de maladies	4,42	6,83	7,40	8,11	5,65	7,05	6,16	6,60
Frais de maladies, M.	8,55	15,11	21,15	20,44	13,77	17,67	14,71	15,87

Au point de vue technique, pourrait-on dire, ce tableau montre les différences de composition sociale entre les divers États, par la différente proportion entre les assurés et la population totale. Il porte la trace, et cela nous intéresse davantage, des diversités politiques subsistantes, dans la répartition variable des caisses d'assurances entre les diverses catégories. Par exemple, les 4.543 caisses qui réunissent les 853.000 assurés bavarois sont municipales pour les 9/10, pendant que les communes gèrent moins d'un tiers des 2.400 caisses saxonnes. C'est pour recueillir ce témoignage des chiffres, cette preuve évidente d'une diversité trop mise en doute, que ce tableau a été cité. Pour le compléter, il suffit d'y ajouter le résumé des opérations des diverses catégories, pour tout l'Empire (*Voir page 64*).

§ 29. — La dénomination « d'assurance » ne convient peut-être pas exactement à la prévoyance d'un événement aussi inévitable que la maladie et il semble que nos sociétés de secours mutuels aient désigné avec plus de précision les immenses services qu'elles visent à rendre. Au contraire, c'est bien une opération d'assurance, empreinte de l'aléa qui est le fonds caractéristique de ces contrats, que nous trouvons dans les deux institutions qui ont suivi et, — dans la pensée de l'Empereur, — complété celle dont on vient de voir les résultats.

La loi de 1884, amendée en 1900, exige que, dans les industries ou professions dont elle donne une longue liste, tout ouvrier ou tout employé subalterne soit assuré contre les accidents du travail entraînant la mort ou une incapacité de plus de 13 semaines. Sous la garantie de l'Empire, les assurances sont gérées par les entrepreneurs, divisés par groupes professionnels et sur la base de la mutualité. La surveillance de ces groupes appartient à l'Office Impérial des assurances, également chargé d'assurer les ouvriers travaillant pour le compte de l'État, et qui est assisté par des offices nationaux dans les États assez importants pour comprendre un groupe professionnel entier. Le fonctionnement de cette institution n'est pas de notre ressort, mais

nous devons relever une clause particulière. Afin de diminuer la probabilité d'accidents dont ils subissent les conséquences, les groupes professionnels ont la faculté de prescrire telles ou telles précautions, de nommer des inspecteurs pour s'assurer que le règlement est exécuté. Cette délégation de la puissance réglementaire à des corporations qui se forment automatiquement, dont la composition échappe entièrement à l'autorité publique, est extrêmement remarquable[1].

En 1895, 65 groupes professionnels réunissaient 465.554 entreprises, assuraient 6.658.571 travailleurs et distribuaient 52.821.100 M. d'indemnités, 1.448.800 M. de secours provisoires, après avoir dépensé 1.045.000 M. en mesures préventives. C'est une moyenne de 45 M. par mille assurés.

Les 48 groupes agricoles, — qui comprennent le nombre énorme de 4.687.000 chefs d'exploitations — assuraient 11.189.000 ouvriers, auxquels ils n'ont eu à payer que 17.969.000 M. d'indemnités, 976.000 de secours. En moyenne, 9 M. 6 par 1.000 assurés.

Les frais généraux ne sont insignifiants dans aucune de ces deux catégories. L'administration a dépensé de ce chef 5.910.600 M., ou 8 0/0 des recettes totales, dans la catégorie industrielle, 2.310.700 M., ou 12 0/0, dans celle des agriculteurs.

Le gouvernement impérial, ensemble avec les gouvernements particuliers, assuraient 687.000 personnes et ils dépensaient : en indemnités 6 millions 1/2, en secours 39.000 M., avec une moyenne de 47 M. 4 par mille assurés.

L'examen de ces chiffres amène d'inévitables réflexions. De 1890 à 1899, le nombre des assurés est passé de 13.619.750 à 18.604.124, avec une augmentation de 50 0/0

[1] Les bénéfices de l'assurance ont été récemment étendus aux détenus astreints à l'obligation du travail, dans les cas où un ouvrier libre aurait droit à une indemnité. En ce cas, l'assureur est l'État intéressé. Il en résulte pour les groupes professionnels, ou pour les caisses communales, la faculté d'assujettir les établissements pénitentiaires à contribuer à la mutualité.

environ. Dans la même période, les dépenses totales d'assurances contre les accidents du travail, de moins de 40 millions en sont venues à dépasser 92.000.000, avec une augmentation de 130 0/0. On ne peut en donner la responsabilité à l'administration, l'accuser de frais excessifs, car les indemnités qui, de 20 millions en 1890, sont devenues de 98 millions en 1899, ont augmenté, elles, de 290 0/0 ! La dépense par 1.000 assurés passait de 14 M. 6 à 23,7.

Ce rapide développement des charges qui pèsent sur les entreprises du fait des accidents de travail, dans un pays où les sinistrés ont moins de facilités qu'ailleurs pour peser sur les décisions des arbitres et sur celles de l'administration, doit engager les législateurs des autres pays à entourer la création de pareilles caisses de nombreuses et minutieuses précautions, afin qu'un jour n'arrive pas où l'État, caution des groupes professionnels, serait écrasé par le fardeau qui lui en reviendrait.

§ 30. — Un pas de plus a été fait et l'Empire possède les assurances contre la vieillesse et l'incapacité permanente de travail. Les ressources nécessaires proviennent des contributions des intéressés et des patrons, auxquelles se joint une subvention de l'État. Arrivés à soixante-dix ans, les travailleurs reçoivent une rente annuelle variant de 110 à 230 marcs suivant les classes.

La rente allouée en cas d'incapacité définitive est modifiée par de nombreux coefficients. Son minimum est de 60 M. pour la 1re classe, de 100 M. pour la 2e, pendant que son maximum est de 185 M. 40 pour l'une, de 450 M. pour l'autre.

A moins qu'il n'y ait dans l'État ou dans la commune une institution spéciale et approuvée par le Bundesrat, les assurances de cette catégorie sont confiées à des établissements qui se partagent le territoire sans trop considérer les divisions politiques. Il existe neuf institutions approuvées et 31 établissements, dont l'un ne comprend que Berlin, 5 fonctionnent en Bavière pendant qu'un autre

groupe tous les États de Thuringe, un autre encore les trois villes hanséatiques. Chacun d'eux est dirigé par un comité, où sont représentés les patrons et les ouvriers, et qui est assisté d'une délégation élue par les intéressés. C'est cette délégation qui élit les membres non fonctionnaires du comité, les assesseurs du tribunal arbitral. Elle examine les comptes, les projets pour les exercices futurs.

L'assurance a débuté, en 1892, en distribuant 713.600 M. aux invalides, 12.618.800 aux septuagénaires; les deux chiffres étaient devenus, en 1899, 24 millions et 16 millions.

Le nombre des septuagénaires ne s'est accrû que d'un tiers. Celui des invalides s'est multiplié 35 fois.

§ 31. — Ces institutions de prévoyance et de solidarité semblent, tout d'abord, former de puissants facteurs de rapide unification. La réflexion rend la chose moins évidente. Certes, si l'idée de patrie était aujourd'hui encore ce qu'elle fut jadis, si elle ne pouvait exister qu'accompagnée de la haine de tout ce qui n'est pas cette patrie, on la concilierait malaisément avec ces institutions que ne bornent pas les frontières des États. Mais ce n'est pas seulement en Allemagne que la conscience nationale a perdu ses côtés âpres qui la rendaient nuisible ou, tout au moins, diminuaient son utilité sociale. En dehors de toute théorie, par la seule habitude, tout au plus par une obéissance inconsciente à la loi de l'imitation, chacun divise sa vie, ses intérêts de tout genre. La portion qu'il n'en retient pas pour soi seul, qui sort du domaine individuel, se fractionne entre ses concitoyens et ses semblables.

Pour une part, sans que nous ne le voulions et même quoique nous ne le veuillions pas, nous sommes citoyens de l'humanité. Il n'en résulte pas que nous aimions moins notre pays, même pas que notre amour soit moins exclusif. Les liens qui nous attachent au monde civilisé dans son entier n'ont pas été ourdis au détriment de ceux qui nous solidarisent avec nos compatriotes. Ils sont nés de besoins nouveaux, rendent possibles des relations nouvelles. Notre

activité, en s'étendant prodigieusement sous l'influence des inventions du siècle passé, a trouvé des débouchés nouveaux qui ont pu constituer une interdépendance nouvelle, laissant parfaitement intacte celle qui nous unit à nos concitoyens. Tout cela s'applique manifestement aux sujets des monarchies allemandes. Ces institutions de solidarité sociale peuvent les attacher à cette union, à cet Empire qui les rend possibles, sans diminuer en rien leur patriotisme, leur particularisme. Si celui-ci décroît, ce sera par d'autres causes et c'est en examinant d'autres côtés de la vie politique que l'on pourra utilement rechercher si le fait se produit.

§ 32. — Des traits communs à toutes les monarchies de l'Empire allemand, le plus important, c'est précisément qu'elles sont toutes des monarchies, de ce type qu'on a appelé par excellence le type allemand. Les régimes de gouvernement qui ne relèvent que d'un seul principe ou, ce qui est la même chose, qui ne font participer au pouvoir qu'un seul des éléments sociaux, ne varient pas et, si l'on n'envisage que le droit positif, sont partout pareils, toujours semblables. Au contraire, si un système est basé sur une combinaison, sur une alliance, il peut varier autant que les conditions de cette alliance, que les proportions de cette combinaison. Le type de la monarchie allemande, — malgré de légères différences dans les textes constitutionnels des divers États et des différences plus importantes dans les interprétations que reçoivent ces textes, — ce type est assez constant, surtout se distingue suffisamment des autres modalités de la monarchie constitutionnelle, pour qu'on puisse en former une classe à part dans la nomenclature politique[1].

De cette communauté d'institutions fondamentales, doivent aussi dériver des similitudes de détail, expliquées comme elle par l'identité de la race et le long partage des mêmes destinées historiques. Les différences qui subsistent

[1] Les deux monarchies mecklembourgeoises forment une exception bien tranchée. V. *infrà*.

au point de vue du droit public, celles plus considérables encore et plus durables que l'on trouverait dans une sphère qui n'est pas la nôtre, sont attribuables aux conditions spéciales du climat, du sol, de la topographie, mais aussi en partie à cette fraction du passé qui ne fut pas mise en commun et dont le souvenir forme les traditions spéciales à chaque peuple.

Une assimilation complète se heurte à bien des obstacles. Celui de la différence d'étendue entre les divers États, par exemple. A la vérité, la Prusse a conservé à chacune de ses provinces une constitution spéciale qui, — la question politique mise à part — en fait comme des États distincts et cela atténue la disproportion entre elle et les monarchies minuscules. Même en acceptant jusqu'à l'exagération les conséquences de cette autonomie provinciale, comment assimiler la province Rhénane avec ses six millions d'habitants et Schaumbourg-Lippe? Si l'on donne aux six millions de sujets du royaume de Bavière, une organisation toute pareille à celle de la principauté de Reuss l. a., cette organisation fonctionnera-t-elle de même dans les deux pays?

On répétait jadis dans les universités allemandes, comme condition du beau, la formule « *Diversitas in uniformitate, uniformitas in diversitate* ». Non pas pour apprécier l'état de l'Allemagne actuelle, mais pour le décrire, le caractériser, on pourrait mettre cette phrase en épigraphe.

§ 33. — La monarchie constitutionnelle allemande n'a pas pour unique caractéristique le fait que les Parlements n'y défont pas les ministères. C'est certainement une condition fort importante. Il en provient une masse de conséquences fort graves. Dans les États où le sort des ministres dépend uniquement du vote des Chambres et, le plus souvent, d'une des deux Chambres, l'expérience a prouvé que le pouvoir exécutif passait fatalement entre les mains des législateurs, même si le souverain conservait le pouvoir gouvernemental, très important mais de si rare exercice. Si les États allemands différaient des autres États monarchiques par ce seul point, la différence serait grande, mais il

suffirait d'une modification dans les usages, de la mise en présence d'un monarque faible et d'un parlement ambitieux et persévérant, pour la faire disparaître. Les constitutions parlementaires portent, toutes, cette règle que le chef de l'État nomme et renvoie les ministres. Le consentement général a fait une fiction de cette clause qu'on n'a abrogée nulle part, et il pourrait arriver au même résultat en Allemagne.

Du moins, si le système allemand n'avait que ce côté particulier. Mais, au contraire, l'interprétation qu'il donne à la responsabilité ministérielle est la résultante de tout un ensemble de conditions propres.

En Belgique, la souveraineté réside essentiellement dans la nation. Tous les pouvoirs émanent d'elle. Le roi n'a que ceux que lui attribuent formellement la constitution ou les lois promulguées en vertu de la constitution[1].

En France, « la souveraineté appartient au peuple qui ne peut renoncer à son pouvoir. Il a seul la faculté de se donner des lois et il a le droit inaliénable de les changer. » Chaque Français est citoyen. Tout citoyen est électeur. Tout électeur est souverain.

Le contrat est à la base de la monarchie belge. Le roi Léopold I était, par droit de naissance, membre de la maison de Cobourg. Il devint roi des Belges en acceptant très explicitement la constitution que s'était donnée le nouveau royaume et n'a jamais prétendu à d'autres prérogatives que celles que lui donnait le texte formel qu'il avait signé. Les mots « par la grâce de Dieu » qui figuraient, je crois, sur ses décrets, étaient une invocation louable, mais non pas l'expression d'une vérité. Léopold I régnait, sa dynastie règne par la volonté du peuple.

Napoléon III représentait aux Tuileries cette souveraineté populaire sans limites ni conditions. M. de Lamartine et le gouvernement provisoire ne l'avaient ni établie ni fondée. Ils n'avaient fait, en instaurant le suffrage uni-

[1] Art. 25 et 78 de la Constit. belge.

versel, que donner un moyen d'expression à cette toute puissance proclamée le 20 avril 1792. M. Taine était d'une logique absolue en s'inclinant en janvier 1852 devant ce pouvoir, auquel il avait refusé son vote un mois auparavant, mais en acceptant comme établi que ce pouvoir, délégué par la masse souveraine, lui reviendrait le jour où elle le revendiquerait.

Cette origine contractuelle et la nature révocable qui en résulte sont évidentes en Italie. La situation, bien qu'inverse de celle de la Belgique, y est pareille. C'est la dynastie qui a proposé un contrat à la nation, la nation qui l'a accepté et souscrit. Mais il y a eu contrat. En Angleterre, de même. Ce n'est pas par droit de naissance que règne S. M. Édouard VII, car la règle de primogéniture, — cette règle de sa maison, cette loi fondamentale de sa dynastie — aurait mis sur le trône les descendants du fils aîné d'Élisabeth du Palatinat[1] et non pas ceux de Sophie, sa dernière fille.

Les « Acts of Settlement » n'ont pu sanctionner cette modification des règles de l'hérédité que parce que la souveraineté du Parlement qui les a votés a été reconnue par le monarque auquel ils remettaient le pouvoir.

En Allemagne, rien de pareil. Aucune monarchie ne vient d'une élection. Toutes existent de « droit divin », ou, si l'on veut une expression plus moderne, par droit patrimonial. Ne régnant pas par la volonté du peuple, les monarques ne peuvent être détrônés par elle. Leur pouvoir

[1] Le caractère électif de la couronne d'Angleterre remonte plus haut. Il est évident dès l'avènement d'Henry VII. Ce roi put bien obtenir du pape une bulle reconnaissant et consacrant son droit héréditaire, considérant le trône comme « *jure hereditario ad te legitimum in illo prædecessorum tuorum successorem pertinens* », mais il jugea plus sûr d'obtenir un acte du Parlement qui, *ex novo*, appelait au trône lui et sa postérité. L'esprit public n'aurait pas supporté qu'on reconnût un titre légitime à celui dont il acceptait l'usurpation.

Onze ans après, la distinction subsistait entre le roi *de facto* et le roi *de jure* et ce fut pour l'empêcher de produire ses effets que fut passé l'Acte singulier (Stat. 11, H. 7. c. 1) qui garantissait contre une poursuite en haute trahison ceux qui obéissaient au roi de fait (V. Blackstone, 1 V. c. et Hallam, V. I, p. 23).

est un pouvoir propre, qui ne lui a pas été délégué et qui ne peut leur être retiré [1].

La différence n'est pas simplement académique. Elle le devient évidemment si l'on envisage le droit révolutionnaire, c'est-à-dire l'hypothèse du renversement de toute règle, de toute coutume. Aussi en 1848, le peuple allemand a prouvé que l'insurrection était aussi facile contre un pouvoir propre que contre un trône électif. Mais la science politique étudie des régimes existants, l'évolution qu'ils ont suivie, l'avenir dont ils contiennent les germes. Elle ne peut s'occuper des formes brutales et inorganisées qui les supprimeront peut-être.

Cette différence, en tout cas, est accompagnée de beaucoup d'autres, moins théoriques qu'elle-même. Les monarchies historiques ont réuni tous les pouvoirs. Leurs chefs ont été les dépositaires de l'entière puissance publique. Tous les pouvoirs qu'ils ont délégués ou partagés l'ont été par un texte formel. Et, alors que dans les monarchies contractuelles le souverain n'a que les facultés qui lui sont dévolues par la constitution ou les lois, les monarques allemands ont un droit exclusif à tous les pouvoirs qu'un texte formel ne leur enlève pas, en tout ou en partie, dans leur essence ou dans leur usage.

Cette éviction ou ce partage, en règle générale et pour synthétiser les nombreuses dispositions impérantes à cet égard, peuvent se résumer ainsi : Le souverain ne peut légiférer que d'accord avec les Chambres. L'impôt ne peut être établi qu'après avoir été voté par les Chambres. Le pouvoir exécutif, dont aucune parcelle n'est enlevée au souverain, doit respecter, dans son exercice, la Constitution, — c'est-à-dire les deux premières conditions — et les lois [2].

[1] Lorsque se posa la question de savoir si le Duc de Cumberland pouvait monter sur le trône de Brunswick quoique se refusant à adhérer à la Constitution de l'Empire, deux souverains — le grand-duc de Mecklembourg-Strelitz et le prince de Reuss,'L. a. — se prononcèrent pour l'affirmative, les droits de l'héritier légitime d'un trône étant intangibles, sans exception ni réserve.

[2] On remarquera que ce sont précisément les trois limitations que Macaulay dit avoir été assignées au pouvoir des rois d'Angleterre, presque dès l'origine (H. d'Ang., t. III, 407-8°).

§ 33 *bis*. — Dans une monarchie contractuelle, quelle que soit la voie qu'elle suive à son début, l'avénement du régime parlementaire est prochain. Pour s'opposer longtemps à la volonté de la majorité, le roi — qui tiendra d'elle sa couronne — n'aura que cet argument, très puissant, mais trop subtil pour être entendu, qu'il est l'élu non pas seulement du nombre qui l'a acclamé, mais de toutes les forces sociales qui l'ont accepté et que, celles-ci ne pouvant se prononcer, il continuera à les servir selon sa conscience, sans se croire tenu à déférer aux volontés de la masse. Comme ces forces sociales ne sont intervenues que tacitement à l'élection, elles ne se manifesteront que de la même manière pour soutenir le trône attaqué et n'aboutiront qu'à retarder sa chute si le roi ne cède pas. Surtout si l'on prend ce mot de majorité dans son vrai sens et qu'on y voie plutôt la majorité des opinions que celle des votes, il sera évident qu'un pouvoir qui n'a pas d'autre base que la volonté nationale résistera difficilement à un antagonisme avec cette volonté.

Le régime parlementaire une fois établi ne dure que pendant une phase assez courte de la vie publique. La division qu'il veut respecter entre les divers pouvoirs ne subsiste guère. Le Parlement qui possède tous les pouvoirs, moins ceux expressément confiés au chef de l'État, ne se résigne pas longtemps à voir cette fraction déléguée gêner l'exercice de l'intégralité qui lui reste. Le parlementarisme survient. Il ne faut pas donner à ce mot l'acception péjorative qu'on lui prête le plus souvent, en faire l'expression d'une maladie de notre corps politique. Il désigne simplement une évolution inévitable, la suppression de complications artificielles, le retour à ces principes de souveraineté populaire que proclamait la Législative[1] et d'où sortent les trônes contractuels. Il met fin à cette singularité d'un souverain omnipotent, — le peuple, — déléguant ses pouvoirs à deux mandataires distincts et donnant à celui dont le

[1] N'écrivait-on pas alors : « En somme, il faut que le pouvoir exécutif exécute les lois proprement dites et, dans les affaires dont il a la gestion, suive l'impulsion de l'assemblée »?

mandat est le plus ancien la suprématie sur celui dont l'investiture a été le plus récemment renouvelée.

La monarchie allemande ne porte en elle aucun de ces germes d'évolution. Elle peut, progressivement, être induite, ou obligée, à consentir une délégation plus grande de ses pouvoirs souverains. Si l'on veut, par hypothèse, porter les choses à l'extrême, sa destinée logique est de voir, peu à peu, se restreindre son domaine propre. Jusqu'à la fin, et si petit soit-il, elle y demeurera indépendante, parce que son pouvoir ne cessera pas d'avoir une origine différente des autres pouvoirs, qu'il n'est pas un mandat, mais l'exercice d'un droit. Celui-ci peut se diminuer, être restreint par la force, sans perdre son essence.

§ 34. — L'obligation de collaborer avec le Parlement pour la confection des lois, de n'établir les impôts[1] qu'avec son autorisation, est constitutionnelle. Elle transforme la monarchie absolue en « monarchie limitée ». Celle de gouverner d'accord avec les lois est beaucoup plus ancienne. Le mérite n'en peut être revendiqué par aucune forme moderne. Seuls, les despotismes et les dictatures éphémères en sont dispensées. Tous les autres régimes, la monarchie absolue de l'ancienne France, l'autocratie russe, aussi bien que les régimes constitutionnels, y ont été ou y sont soumis[2]. En Allemagne, cette prescription, beaucoup plus ancienne que les textes qui l'énoncent, a une portée plus grande qu'ailleurs. Le fonctionnement des organismes gouvernementaux et surtout administratifs est réglé avec une extrême minutie, de façon à ce que les droits que chaque citoyen reçoit de la loi soient soustraits à tout arbitraire, que le rôle du plus humble des dépositaires de la puissance publique soit à la fois parfaitement déterminé et indépendant dans la plus large mesure possible. De tous ces rouages destinés à servir l'État, le souverain ne

[1] Cette obligation se retrouve dans tous les États. Elle est accompagnée souvent de celle dont il faut la distinguer, de ne percevoir les impôts établis qu'avec l'assentiment de la Diète. V. S. 148, 153, 157, 163, 168, 173, 186.

[2] V. ma *Russie économique et sociale*, p. 20 et s.

peut pas faire des instruments. De plus, — et sans rechercher en vertu de quelles forces les peuples allemands possèdent presque l'autonomie locale — en s'engageant à respecter les lois qui créent cette autonomie, les souverains ont limité leur pouvoir avec une efficacité bien plus grande, d'une façon bien plus durable qu'en se soumettant à une majorité parlementaire qu'ils auraient aidé à former.

Sous un aspect plus large, on voit, dans ces particularités des monarchies allemandes, une division du travail politique portée extrêmement loin. Le peuple, — la nation si l'on veut, — ne collabore pas à la direction des affaires publiques. Le souverain collabore pour les lois avec les représentants des diverses classes, qui ne songent aucunement à empiéter sur les pouvoirs qu'il a conservés. Parmi ceux-ci, le pouvoir politique, le pouvoir exécutif. Quant au pouvoir administratif, il est en substance confié à ce corps de fonctionnaires dont le recrutement est soumis à des conditions précises, dont le fonctionnement suit des règles minutieuses. Mais s'ensuit-il que les individus en soient réduits à n'envisager que des buts individuels, que l'opinion y soit sans force? Pas plus qu'il n'est vrai que la politique soit la forme unique, ou même la force principale, de la vie collective. Dans les États particuliers allemands, on ne trouverait pas de partis politiques proprement dits. D'abord, parce que ceux qui tendraient à renverser le trône viseraient à la suppression, à la confiscation de droits qui sont extérieurs à la constitution. Puis et surtout, parce qu'un parti ne saurait exister là où ses aspirations et ses prédications ne peuvent amener de résultats. Mais il y a des partis économiques, des partis religieux, des partis sociaux. Ceux-là sont permanents. Qu'une question se soulève où les Chambres aient le droit d'intervenir et aussitôt l'opinion se décide, soutient telle ou telle solution.

Quelque prononcé que soit le type monarchique allemand, il n'est pas partout identique. L'étude des constitutions particulières nous montrera qu'il admet des variantes, des gradations. La Bavière, par exemple, est restée, plus

que tout autre État important, fidèle à l'ancien type. Le grand-duché d'Oldenbourg pourrait être placé à l'autre extrémité de la série[1]. Si l'organisation de ce dernier se rapproche de celle des pays parlementaires, c'est d'ailleurs et uniquement par le plus grand nombre d'attributions données à la représentation du pays, par les restrictions plus fortes que le souverain a mises à son pouvoir. Le fait subsiste que ces attributions ont été déléguées par lui, que ces restrictions ont été édictées par lui. Cette considération devait être placée au début de notre étude et ne doit pas être perdue de vue pour que les recherches de cette étude apparaissent sous la juste lumière.

[1] En concurrence avec le Wurtemberg, quand celui-ci possédera les lois actuellement en discussion.

CHAP. IV

Divisions et subdivisions territoriales.

---

§ 35. — Les divisions et subdivisions territoriales portent des noms divers et, ce qui est pire, ne sont quelquefois pas identiques tout en portant des noms semblables. La Prusse est divisée en douze provinces, en dehors de Berlin. qui jouit de tous les privilèges d'une province. Le nom de chacune d'elles rappelle son histoire. Ce sont : la Prusse orientale (2.000.000 h.), la Prusse occidentale (1.563.000), le Brandebourg, le berceau de la dynastie (3.100.000), la Poméranie (1.634.000), Posen (1.900.000), la Silésie (4.700.000), la Saxe prussienne (2.830.000), le Schleswig-Holstein (1.390.000), le Hanovre (2.600.000), la Westphalie (3.180.000), la Hesse-Nassau (1.900.000) et, enfin, la Prusse rhénane et ses 5.780.000 habitants.

Les provinces sont les divisions les plus importantes. Outre leur étendue, chacune d'elles a son origine propre, ses traditions, son histoire, sa personnalité. Elles se subdivisent en districts de gouvernement ou en régences de district, comme on voudra traduire le mot « Regierungsbezirke ». Sauf le Schleswig-Holstein, chaque province contient au moins deux districts. Berlin de même n'en forme qu'un. Aux 35 districts ainsi obtenus, il faut ajouter celui que constituent les anciennes principautés de Hohenzollern, devenues depuis 1849 partie intégrante de la Prusse et dont les 66.000 habitants actuels n'ont pas obtenu une constitution provinciale.

A leur tour, ces districts ou Bezirke se subdivisent en Kreis, ou cercles. Au-dessous, les communes, sans

qu'une unité pareille à notre canton vienne s'interposer.

En Bavière, la terminologie est inverse. Le royaume est divisé géographiquement en deux fractions, la Bavière à droite du Rhin et le Palatinat. Administrativement, il comprend 8 cercles, relevant tous directement de l'état central : la Haute et la Basse-Bavière, le Palatinat et le Haut-Palatinat, la Haute, la Moyenne et la Basse-Franconie et la Souabe. En Prusse, les districts se partagent en Kreis. Le Kreis bavarois, au contraire, se partage en bezirke et le royaume entier en contient 157, environ 20 par cercle en moyenne. De même en Saxe, où les 5 cercles de Bautzen, Chemnitz, Dresde, Leipzig et Zwickau se divisent en 27 districts. Ceux-ci, à la vérité, ne s'appellent pas des bezirke, mais des aemter, comme en Wurtemberg, où les 64 aemter se groupent dans les 4 kreis du Neckar, de la Forêt-Noire, du Jagst et du Danube.

Le grand-duché de Bade a une division particulière : les commissariats nationaux. Il y en a quatre dans le pays : à Mannheim, Carlsruhe, Fribourg et Constance. Leur rôle est minime ; leurs titulaires n'administrent pas directement et sont en quelque sorte des référendaires du ministère de l'intérieur. La division fondamentale badoise, c'est le bezirke, le district. On en compte 53, moins grands en moyenne que nos arrondissements. En dehors des capitales, le plus peuplé est celui de Lörrach (40.000 h.), le moins important celui de Saint-Blasius (9.500). On a remédié à cette trop faible étendue des Bezirke en les groupant en onze Kreis, dont la population moyenne est de 170.000 habitants. Mais, alors qu'en Bavière le Kreis se divise en Bezirke, en Bade, ce sont les bezirke qui, en se groupant, forment des Kreis.

En Hesse, nous retrouvons trois provinces : Starkenbourg (490.000), la Hesse inférieure (282.000), la Hesse rhénane (350.000), mais le rôle de ces divisions est aussi insignifiant dans ce grand-duché qu'il est important en Prusse. La vraie et l'unique division hessoise, ce sont les dix-huit Kreis

entre lesquels de partage le grand-duché qui ne connaît pas le Bezirke.

La Saxe-Weimar, au contraire, ne connaît que lui et l'unique division du Grand-Duché sont les cinq districts administratifs de Weimar, Apolda, Eismarch, Dermbach et Neustadt. Les Kreis reparaissent à Meiningen qui en a quatre (Meiningen, Hildbourghausen, Sonnebourg et Saalfeld); à Altenbourg, séparé en Kreis occidental et Kreis oriental; dans les duchés de Brunswick et d'Anhalt, où on les nomme des directions de cercle. Ils y sont le seul intermédiaire entre l'État et les communes, de même que les 12 aemter entre lesquels se répartit le duché d'Oldenbourg. Reuss l. ain. a deux Landratsaemter : Géra et Schleiz. Schaumbourg-Lippe appelle de même ses deux arrondissements de Buckebourg et de Stadthagen. Lippe-Detmold a cinq circonscriptions, qu'on appelle tantôt Bezirke, tantôt Kreis : Detmold, Brake, Blomberg, Schoettmar et Lipperode. Schwarzbourg-Rudolstadt en a trois (Rudolstadt, Frankenhausen et Königsee). Schwarzbourg-Sonderhausen qualifie de Bezirke ses trois arrondissements (Sonderhausen, Arnstadt et Gehren), à la tête de chacun desquels est le landrat. Reuss l. a. n'a pas jusqu'ici divisé son territoire. Pour des raisons bien diverses, les deux grands-duchés de Mecklembourg n'ont pas de fonctionnaires intermédiaires entre le ministère et la municipalité, ni de circonscriptions qui soient des fractions du pays et des groupements de communes.

Une certaine habitude est donc nécessaire pour éviter des méprises entre les divers ordres d'unités que l'on considère, pour ne pas confondre le Kreis Wurtembergeois et le cercle de Weimar, l'humble Bezirke badois et le très important Bezirke prussien. Même en n'envisageant qu'un seul État, on arriverait difficilement à comparer ses circonscriptions et les nôtres. Ce serait tout à fait impossible si l'on essayait de rapprocher ces derniers de ces divisions allemandes qui ne se laissent pas rapprocher entre elles.

LIVRE II

LA NATIONALITÉ
LES CLASSES

---

§ 36. — Dans un État complexe, la nationalité et la souveraineté soulèvent des difficultés théoriques semblables. L'essence de l'une et de l'autre est qu'elles ne peuvent être divisées. Dès lors, comment concilier cette souveraineté que les États particuliers ont entendu conserver avec celle que possède incontestablement l'Empire? On y parvient par cette raison que l'Empire n'est pas une personnalité extérieure aux États qui le composent, que ceux-ci, en déléguant l'exercice d'une partie de leur souveraineté, en ont investi une collectivité qui ne réunit qu'eux-mêmes. Un raisonnement semblable résout la question de la nationalité. Tous les publicistes proclament qu'il ne peut exister dans l'Empire deux nationalités distinctes susceptibles d'entrer en conflit. M. Seydel écrit : « La nationalité d'État et celle d'Empire ne sont pas deux faits distincts, mais un seul et même fait ». Il ne faut cependant pas exagérer et prétendre, comme M. Zorn, que la double nationalité est impossible. Le langage courant et le raisonnement sont parfaitement d'accord pour admettre qu'en Allemagne, dans la Confédération helvétique et dans les États-Unis américains, le citoyen a une nationalité double, qui en fait d'abord un membre de son État ou de son canton et, ensuite, un sujet ou un citoyen de l'Empire ou de la République.

De ces deux fractions d'un même fait, quelle est la principale? La question peut avoir un intérêt théorique ou un intérêt pratique. Ce dernier cas se produirait si l'on essayait de prévoir de quel côté serait la victoire, au cas impossible d'un conflit entre les deux appartenances. Le raisonnement ne peut fournir une réponse que donnerait seulement l'esprit de la population à l'heure où elle devrait choisir. Pour de nombreuses et évidentes raisons, l'intérêt théorique du problème n'est pas moindre. Si l'on voit dans l'Empire, non pas un État fédéral, mais une confédération d'États, bien certainement la nationalité particulière l'emporte, car chaque national n'appartient à l'Allemagne qu'indirectement, uniquement parce qu'il fait partie d'un État qui, lui, est membre de l'Allemagne. Même en qualifiant l'Empire d'État fédéral — avec la presque unanimité des savants, — la nationalité d'Empire ou, pour être plus précis, cette parcelle de nationalité qui réunit chaque allemand à sa grande patrie, domine-t-elle la nationalité particulière, c'est-à-dire l'appartenance du citoyen à son propre État?

Un point domine le débat. La nationalité allemande découle uniquement de la nationalité particulière. L'inverse ne peut pas être vrai puisqu'il n'existe pas de nationalité propre à l'Empire. L'appartenance particulière crée par conséquent celle qu'on lui oppose.

M. Zorn écrit : « De même que pour l'acquisition de la nationalité d'un pays, l'acquisition préalable de l'appartenance à une commune peut être exigée et peut même avoir pour conséquence juridique la nationalité d'État, de même, dans un État fédéral, la nationalité fédérale peut être rendue la suite de la nationalité d'État, sans que cela préjuge la suprématie d'une nationalité sur l'autre. » — Le raisonnement est inexact. On *peut* faire dépendre la nationalité d'État d'une appartenance communale, mais on peut aussi rendre les deux choses parfaitement indépendantes. C'est le cas non seulement en France et en Italie, mais dans la plus grande partie de l'Allemagne contemporaine. Il est inadmissible au contraire que la nationalité d'Em-

pire ne dépende pas, ne provienne pas de la nationalité d'État, car cela engendrerait ces deux nationalités distinctes que tous reconnaissent impossibles.

D'ailleurs, M. Zorn ajoute aussitôt : « Ceci est la base de la législation sur la nationalité. Tout particulier appartenant à un État appartient à l'Empire. »

Alors comment peut-on dire, comme le fait M. Kückler : « La nationalité dans l'État allemand est en première ligne nationalité d'Empire. Sa première conséquence est la nationalité particulière » ? — Non, et c'est l'inverse. Il n'existe pas de voie pour se faire naturaliser allemand, autrement qu'en devenant prussien, saxon, etc. M. Gaupp nous le dit : Nul ne peut être allemand s'il n'appartient à un des États particuliers. Qui perd la nationalité particulière perd celle de l'Empire[1].

Le rapport d'origine entre les deux nationalités laisse la prédominance douteuse. L'article de la constitution impériale qui soumet les lois particulières aux lois générales ne résout pas immédiatement la question. Il ne s'applique qu'au cas de contradiction. En fait, les citoyens d'un même État sont soumis à des devoirs identiques, possèdent des devoirs égaux en vertu de la législation allemande et, bien entendu, en vertu de leur propre constitution. Par rapport à leurs concitoyens allemands sujets d'autres États, cette identité n'existe que pour les dispositions générales mais ne diminue pas les différences qu'amènent les lois particulières. Dès lors la question se pose ainsi : de deux nationalités, quelle est la principale? Celle dont tous les possesseurs sont soumis à des règles pareilles dans l'universalité de leurs actions, ou celle dont les titulaires ne se confondent que dans une sphère limitée rigoureusement et par des textes formels? La réponse est aisée et sa confirmation nous est donnée par cette conséquence que la nationalité impériale augmentera d'importance à mesure

[1] Depuis le 15 mars 1888, les étrangers établis ou naissant en pays de protectorat peuvent recevoir du Chancelier la nationalité allemande. C'est peut-être l'embryon d'une nationalité allemande distincte ; ce n'en est que l'embryon, jusqu'ici bien peu développé.

que disparaîtront les différences entre les législations particulières[1].

§ 37. — Depuis la loi fédérale du 1er juin 1870, la nationalité s'acquiert et se perd dans tous les États selon des règles pareilles. M. Schultze remarque avec raison que puisque l'indigénat allemand s'acquiert par l'incorporation à un État et ne s'acquiert pas autrement, la question était du ressort de la loi générale.

La nationalité s'acquiert ou de plein droit ou par un acte formel :

De plein droit, par la naissance pour les fils des nationaux, par la légitimation d'un fils naturel par un père national et par le mariage pour une étrangère qui épouse un Allemand. L'entrée au service de l'Empire ou de l'État produit aussi la naturalisation, mais il faut remarquer que c'est seulement la nationalité particulière qui est ainsi obtenue, car les fonctionnaires d'Empire résidant en Allemagne doivent être Allemands avant leur nomination et ceux qui résident à l'étranger peuvent parfaitement conserver leur propre nationalité.

L'acte formel change de nom et de nature suivant que la nationalité doit être conférée à un Allemand sujet d'un autre État ou à un étranger. Dans le premier cas, il s'appelle « acceptation ». Si celui qui la demande prouve qu'il est majeur, qu'il a établi sa résidence de façon durable dans l'État intéressé, qu'il possède un revenu ou un métier lui permettant de subsister et de nourrir ceux qui dépendent de lui, l'acceptation ne peut lui être refusée, et il peut au besoin la réclamer devant les tribunaux administratifs.

[1] La thèse que nous soutenons est contredite, en apparence du moins, pour les nombreux articles du Code civil de l'Empire où est prévu le cas d'allemands n'appartenant à aucun État de l'Allemagne. Cette considération n'est pas décisive. Nous avons, en effet, constaté qu'exceptionnellement, la nationalité d'Empire peut être directe et unique. Le Code devait prévoir ces exceptions, d'autant que le nombre en augmentera évidemment. Il ne résulte pas de cette prévision que le fait prévu ne soit pas actuellement rare et anormal.

Pour la naturalisation, on n'exige pas d'autres conditions. A l'exception de quelques cas, dérivant de traités internationaux, la loi allemande n'impose pas la renonciation explicite à la nationalité primitive. Si la patrie d'origine ne prescrit pas, comme le fait la France, que la naturalisation en pays étranger enlève la qualité de citoyen, ou si cela ne résulte pas de traités, comme ceux passés avec la Turquie et l'Autriche, rien ne s'oppose à ce qu'un particulier conserve deux nationalités. Mais la naturalisation est un acte purement gracieux. Elle peut être refusée sans qu'il soit besoin de motiver le refus. Elle peut être assujettie à une taxe, tandis que l'acceptation est essentiellement gratuite.

Non seulement tout Allemand peut exiger la nationalité du pays où il se fixe, mais s'il y est amené par le service de l'Empire, il conserve en même temps sa nationalité première. Les indigénats peuvent donc se cumuler et, bien que multiples, se transmettre par filiation ou mariage [1].

La nationalité se perd par les circonstances inverses de celles qui l'ont fait acquérir : légitimation par un père étranger, mariage d'une Allemande avec un étranger, etc... et par trois voies. dont deux ne figurent pas dans le Code français : Par une déclaration formelle de renonciation, par prescription, par sentence pénale.

On peut renoncer, non seulement à la nationalité de l'État, mais encore à celle de l'Empire. Les formalités sont pareilles à celles de la naturalisation. La renonciation suppose la libération de tous les devoirs militaires et n'est définitive que si le renonçant quitte, dans les six mois, le territoire allemand.

Tout sujet de l'Empire qui passe dix ans à l'étranger sans s'être muni de passeports, ou avoir obtenu l'autorisation de servir à l'étranger ou, enfin, s'être fait immatriculer

[1] C'est le cas des très-nombreux fonctionnaires qui servent un autre pays que celui d'origine. Un Bavarois, propriétaire en Prusse, peut y devenir Landrat et acquérir la nationalité prussienne; plus tard, être appelé par un souverain moindre à remplir des fonctions ministérielles et deviendra son sujet. D'où une triple appartenance qui se transmettra à ses enfants.

au consulat, perd sa qualité d'allemand. D'ailleurs, la nationalité ainsi perdue peut se récupérer par le retour définitif en Allemagne, même si une autre nationalité a été contractée.

Elle est enlevée par voie pénale :

1° Aux Allemands combattant l'Allemagne pendant une guerre.

2° A ceux qui étant, sans permission spéciale, au service de l'étranger, ne le quittent pas sur l'invitation qui leur en est faite.

3° Aux prêtres et ecclésiastiques qui ne se conforment pas aux obligations et aux interdictions de séjour qui leur sont signifiées ou qui continuent à exercer les fonctions qui leur sont interdites [1].

§ 38. — La loi de 1870, en prescrivant que les formalités de naturalisation seraient partout les mêmes, a laissé à chaque gouvernement la faculté de choisir le fonctionnaire qui décide sur les demandes de naturalisation, d'acceptation et de renonciation. La Prusse en a chargé ses présidents de district, le Wurtemberg ses présidents de cercle. En Hesse, la direction du Cercle est compétente pour les acceptations et les renonciations, c'est-à-dire pour les deux instances qui tendent à l'exercice d'un droit et le ministère s'est réservé de prononcer sur les demandes de naturalisation.

La population de chaque État se divise donc, de ce chef, en trois catégories :

Les étrangers non allemands, — dont la situation relève du droit des gens [2] et non pas du droit positif, — les Allemands non sujets et, enfin, les nationaux. Les prérogatives communes aux deux dernières, celles qui dérivent directement de la nationalité impériale commune, font l'égalité parfaite en ce qui concerne la protection de l'Empire contre l'étranger, le service militaire, la juridiction, l'exer-

[1] V. note, p. 95.

[2] Ou des traités qui la règlent.

cice du commerce et de l'industrie et enfin l'aptitude aux droits de bourgeoisie.

Ces derniers ne sont pas attachés à la nationalité. Les nationaux eux-mêmes n'ont les droits de bourgeoisie que sous certaines conditions et la différence est plus réelle entre les nationaux non bourgeois et les nationaux bourgeois qu'entre les sujets d'un État et les Allemands résidant dans cet État.

Cette classification de la population semblerait être la seule. Dans le siècle qui vient de finir, la plupart des États ont proclamé l'égalité devant la loi, supprimé les traitements spéciaux faits à certaines confessions religieuses, affirmé que la naissance ne pouvait être un motif ni d'exclusion ni d'accès aux emplois.

Cependant presque tous ont introduit une réserve et prescrit le respect des engagements pris envers les familles « médiatisées ». Le nom est plus ou moins propre. Il s'applique sans contestation aux familles princières et comtales dont les possessions furent annexées aux terres des souverains de la Confédération du Rhin qui leur assura une série de privilèges. On a vu, dans le résumé historique, qu'on leur laissait tous les droits seigneuriaux et féodaux qui n'étaient pas inséparables de la souveraineté [1]. Si on leur enlevait le droit de légiférer, la juridiction suprême, le recrutement, l'impôt, on leur laissait la juridiction basse et moyenne, les dîmes, le droit de patronat, en un mot tous les attributs des familles régnantes.

L'acte de la Confédération germanique leur donna, ou leur laissa, le droit d'égalité de naissance, celui d'être représentés par leurs chefs à la première Chambre de l'État qui s'était incorporé leurs possessions, l'exemption de l'impôt [2] et du service militaire, l'autonomie familiale, la

[1] Ce mot de « souveraineté » qu'il faut bien employer à défaut d'autres, est ici très inexact. Le texte disait « qui n'étaient pas inséparables de la *Landeshoheit* ». On pourrait traduire par « domination du pays ». Il est, en effet, évident qu'on ne pouvait pas enlever la *souveraineté* à des seigneurs qui ne l'avaient jamais eue, soumis qu'ils étaient à l'Empire.

[2] Exemption qui n'a pris fin que de leur consentement moyennant indemnité. — Le grand théoricien du socialisme en Italie, M. Loria, a même commis à cet égard une singulière méprise. Sans tenir aucun compte de l'origine

faculté d'être jugés par une juridiction spéciale et d'exercer eux-mêmes la juridiction civile et pénale en première et, pour certains, en seconde instance.

Ces prérogatives, qui ressemblent bien à des parcelles de souveraineté, n'allèrent dans leur plénitude qu'aux anciennes familles immédiates et qui avaient eu sièges et voix au Reichsrat. Celles qui ne possédaient pas cette dernière qualification reçurent des privilèges moins nombreux, ayant moins le caractère d'attributions de droit public.

La différence diminua progressivement car, à mesure que les constitutions se modernisaient, la première catégorie voyait se réduire les prérogatives qui mettaient dans leur dépendance les sujets devenus citoyens. On peut aujourd'hui considérer les seigneurs médiatisés comme formant une classe unique, qu'on appelle la haute noblesse. En droit, les personnalistes (V. p. 16 et § 67) en seraient exclus. En fait, des décisions souveraines les ont complètement assimilés aux autres familles médiatisées. Au point de vue social, — s'il nous est permis de faire une incursion dans un domaine qui n'est pas celui de cet ouvrage — les seigneurs médiatisés ont un rôle considérable. Ils forment comme un degré intermédiaire entre les particuliers et la famille régnante. Le fait est perceptible à première vue. Ils participent aux solennités les plus intimes de la Cour. Ils ont eux-mêmes une cour. En général, et les exceptions sont bien rares, ils tiennent un grand « état de maison ». Ils sont dispensés de l'exécution de certaines lois et, en commun avec les princes de familles royales, en subissent d'autres dont la masse est exemptée. En même temps, ils

de cette exemption, il affirme (*Bases économiques*, etc., p. 231) que les grands propriétaires féodaux, les ploutocrates, sont restés libres d'impôts jusqu'en 1893 et n'y ont été soumis par M. Miquel que moyennant une grosse indemnité. La suite de son texte éclaire mieux encore sa pensée. Pour lui, les « médiatisés » n'étaient exempts de contributions que parce qu'ils avaient l'improbité de faire servir leur influence dans les Diètes à leur propre intérêt. — En rapprochant ces assertions de la réalité, on appréciera à leur valeur les constatations socialistes et, par suite, les conclusions qu'elles appuyent.

sont soumis à la grande masse des obligations générales et, par là, sont clairement des sujets.

De leur existence acceptée et reconnue, naissent la reconnaissance et l'acceptation d'une hiérarchie sociale, indépendante de celle des fonctions d'État. Leurs privilèges sont trop effectifs, leur rang est trop réel pour qu'on y voie d'insignifiantes survivances. Ils sont pour beaucoup dans la discipline sociale de nos voisins.

Leur action ne s'arrête pas là. Ils rendent à la monarchie ce service de lui éviter d'être la seule émergence sociale au milieu d'un peuple nivelé. Ce ne serait pas dire assez que d'attribuer à la noblesse médiatisée la fonction d'un « ouvrage avancé », mis là pour recevoir les premières attaques. Elle empêche les attaques de se produire en diminuant, aux yeux de la masse, la distance entre les souverains et les sujets, entre lesquels elle s'élève.

§ 39. — Les seuls États qui possèdent des familles de « haute noblesse » sont : la Prusse, la Bavière, la Saxe, le Wurtemberg et les grands-duchés de Bade et de Hesse. Ce n'est pas un hasard, mais la conséquence directe de leur mode de formation. Elles conservent partout toute une série de privilèges identiques auxquels viennent se joindre d'autres prérogatives maintenues par les constitutions particulières.

Parmi les premiers, le plus important est de beaucoup l'égalité de naissance avec les maisons souveraines. Il en résulte que les femmes de ces familles peuvent épouser les princes de familles régnantes, sans que leurs descendants perdent l'aptitude au trône.

Un procès récent, où est intervenu l'Empereur lui-même, a montré tout l'intérêt de cette prérogative. Il s'agissait de savoir si une jeune fille, qui s'est mariée en 1803 avec le grand-père du régent actuel de Lippe-Detmold, appartenait ou non à cette noblesse privilégiée et, comme conséquence, si ses arrière-petits-fils peuvent être ou non appelés au trône. Et d'autres litiges de droit public naîtront de celui-là. En Saxe-Meiningen, l'héritier présomptif a épousé une arrière-

petite-fille de cette comtesse de Lippe dont l'égalité de naissance est contestée. On a cru parer à toute contestation par un décret où cette égalité lui est accordée, mais déjà, et bien que deux personnes vivantes séparent du trône cet héritier présomptif, on affirme que ses descendants ne pourront pas régner, que ce décret constitue une violation du droit monarchique allemand que le Bundesrat doit réprimer. Si un décret tout pareil rendu en Schwarzbourg, pour conférer la successibilité à un prince contesté, ne soulève pas les mêmes clameurs, c'est qu'il n'y existe pas d'agnats dont les droits soient lésés.

Les souverains allemands ne pourraient enlever à leur pouvoir son caractère traditionnel sans se mettre vis-à-vis de la représentation nationale dans la position où elle est actuellement vis-à-vis d'eux, c'est-à-dire sans lui reconnaître toutes les facultés à l'exception de celles qu'elle leur déléguerait. Et tant que les monarchies allemandes auront ce caractère, que les chefs gouverneront non pas en vertu d'un mandat mais d'un droit, cette clause de l'égalité de naissance qui domine la transmission de la couronne sera d'importance capitale. Les familles qui la possèdent occuperont par cela seul un rang tout à fait particulier.

La prérogative d'autonomie familiale appartient également aux familles médiatisées dans tous les États. Le nouveau Code civil pour l'Empire allemand, entré en vigueur le 1er janvier 1900 [1], prescrit : « Quant aux rapports de familles et aux biens de maisons médiatisées... les dispositions des lois des États et, en tant que le permet celles-ci, les constitutions de familles restent en vigueur ».

La signification de cette autonomie est que les familles qui en sont dotées ont la faculté d'édicter des règles impérantes pour leurs membres et qui peuvent s'écarter du droit commun, dans la limite fixée par la loi d'État. C'est surtout en matière successorale qu'elle a de l'importance. La constitution propre de chaque famille règle l'exercice de cette autonomie et indique, par exemple, si la modification des

[1] Art. 58 de la loi d'introduction.

règles principales nécessite ou non le consentement des agnats. Pour être opposables aux tiers, ces constitutions doivent être, en Bavière, sanctionnées par le roi et publiées dans les journaux officiels. Cette publication est requise également en Wurtemberg et en Hesse mais, dans ces deux États, l'approbation du souverain n'est pas nécessaire ; il suffit que la loi de famille lui ait été communiquée et qu'il n'y fasse pas d'opposition.

Quelques-uns des privilèges des médiatisés supposent la possession de terres jadis immédiates. L'exemption du service militaire n'est pas de ceux-là. Tous les membres des familles médiatisées en vertu de l'acte de la Confédération germanique sont dispensés du service militaire et ont, en outre, le droit d'aller servir une puissance étrangère, pourvu qu'elle soit en paix avec l'Allemagne. Il suffit d'ouvrir le Gotha pour voir que ceux qui possèdent cette prérogative en usent fort peu. De toutes les familles allemandes, celles qui comptent le plus de membres sous les drapeaux sont certainement celles qui pourraient n'y en envoyer aucun. Ce droit exceptionnel ne perd cependant pas son importance. Il témoigne éloquemment du caractère international des conditions spéciales faites aux médiatisés. Il a pour corollaire l'exemption de loger les troupes en marche, qui d'ailleurs n'est pas absolue et qui dans quelques États ne s'applique qu'aux résidences des intéressés.

Les privilèges juridiques des médiatisés étaient extrêmement étendus. Ils avaient d'un côté la juridiction, au moins inférieure, sur les habitants de leurs possessions et, de l'autre, droit pour eux-mêmes à une juridiction spéciale. La loi judiciaire de 1879 a supprimé le peu qui restait de leur pouvoir judiciaire. Pour leurs procès civils, elle les a soumis au droit commun. Au contraire, dans son art. 7, elle a déclaré ne pas toucher à leurs prérogatives d'être jugés par un tribunal spécial, formé de leurs pairs, dans les procès correctionnels et pénaux. Cette loi d'ailleurs n'a rien prescrit pour la juridiction volontaire ou non contentieuse[1].

[1] La loi d'Empire du 17 mars 1898, qui a unifié l'exercice de cette sorte de

En Prusse, selon l'instruction de 1820, seuls les chefs des maisons médiatisées ont ce privilège de comparaître devant un tribunal spécial dont le verdict doit être sanctionné par le roi. La Bavière l'a supprimé. Il n'existe plus en Wurtemberg depuis 1849. Dans le grand-duché de Hesse, d'après la loi du 3 septembre 1878, il s'étendrait à tous les membres des familles, et non pas seulement à leurs chefs, si la loi impériale de 1879 ne le restreignait explicitement à ceux-ci. Le tribunal spécial qu'il nécessite comprend, outre le président et deux conseillers de la cour d'appel, six pairs de l'accusé. Partout, la juridiction non contentieuse est soumise pour eux à des règles spéciales. En Prusse, au lieu de relever du juge de paix, ils ressortissent directement de la cour d'appel, sauf dans la province de Hanovre où le tribunal civil a compétence. Le ministère constitue l'instance de recours. — En Bavière, ils sont dispensés de l'intervention des magistrats. Une seule exception est prévue : si le chef même de la famille est tuteur ou pupille, les actes sont portés à la cour d'appel avec droit de recours au tribunal supérieur[1]. Même en dehors de cette exception, le ministère de la justice contrôle et surveille les tutelles des familles médiatisées.

En Wurtemberg, ce n'est que pour leur personne et pour leurs biens immatriculés que les médiatisés ont un traitement spécial. Il consiste, comme dans le grand-duché de Hesse d'ailleurs, à relever directement du tribunal de première instance.

Des droits seigneuriaux, qui étaient essentiellement des droits publics, il reste bien peu de chose. C'est, en Prusse, le patronat et la surveillance scolaires et ecclésiastiques. En outre, le droit surtout honorifique que possèdent les familles comtales (devenues princières depuis 1890) de Stolberg

juridiction, n'envisage que « les affaires de juridiction volontaire que les lois d'Empire défèrent aux tribunaux ». Elle ne modifie donc aucunement les exceptions dont il s'agit.

[1] V. § 139.

d'être consultées pour la nomination des « chefs de canton » ; celui du prince de Stolberg-Vernigerode de donner son avis sur le choix du landrat, sans préjudice du droit de présentation du Kreistag[1]. Un peu comme souvenir du passé, la maison de Thurn et Taxis a conservé la juridiction non contentieuse sur les familles qui dépendent d'elle à Ratisbonne. Une loi bavaroise de 1869 la lui avait laissée, et la loi d'Empire de 1879 n'a pas envisagé cette sorte de rapport.

Quelques-unes de ces dernières prérogatives ont surtout une valeur morale. Il en est autrement du droit qui appartient aux chefs des familles médiatisées de faire partie de la Première, de la plus haute Chambre. Ce droit dérive de la clause de 1814, qui prescrit que les familles médiatisées formeront la classe la plus éminente de l'État. A la vérité, les constitutions peuvent faire varier la valeur de ce privilège, selon qu'elles composent la première Chambre uniquement de seigneurs médiatisés ou qu'elles noient ceux-ci au milieu de membres d'une autre origine. La Saxe a reconnu cette prérogative d'abord aux familles de Schonbourg qui, bien que personnalistes, ont été depuis longtemps assimilées à des familles médiatisées, et aux princes de Solms-Wildenfelds, puis plus tard aux propriétaires de deux seigneuries qui n'ont jamais été immédiates. De même, le grand-duché de Hesse a accordé le droit héréditaire de faire partie de la première Chambre à la famille Riedesel de Eisenbach qui, sous tous les autres rapports, partage les conditions de la noblesse ordinaire. A côté des trente-huit chefs de familles médiatisées, la Prusse met 170 membres de la Chambre des Seigneurs choisis par la couronne. En Bade, les membres héréditaires n'ont pas la moitié des sièges de la première Chambre. En somme, et comme on le verra plus loin (§ 65 et suiv.), le Wurtemberg est la seule monarchie qui n'ait pas considérablement réduit la valeur de ce droit, en diminuant la fraction de représentation donnée aux médiatisés.

[1] V. § 123.

Les familles médiatisées devaient jouir d'une situation favorisée au point de vue des impôts. Progressivement le privilège a été restreint. En Prusse, les seigneurs médiatisés sont exempts de l'impôt foncier sur leurs possessions patrimoniales et les constructions qui y sont élevées. Pour les soumettre à l'impôt sur le revenu, on a, lorsque celui-ci a été établi, alloué une indemnité arbitrale aux chefs et aux membres de ces familles qui n'avaient pas renoncé à leur rang ou qui n'en étaient pas déchus. En Bavière, ils ne sont dispensés, en dehors des impôts personnels, que de la partie d'impôt direct qui frappe leurs résidences. En outre, — tout au moins en droit, car l'application de cette disposition est fort rare, — le trésor bavarois leur rembourse les droits de douane perçus sur les objets nécessaires à leur maison.

L'énumération de ces privilèges est longue. Elle le deviendrait bien davantage si l'on y ajoutait tous ceux purement décoratifs qui leur sont attribués. Les titres et les préfixes, le droit aux prières de l'Église et à des sonneries de deuil, celui d'entretenir une garde d'honneur qui ne doit contenir que des militaires libérés — et dont la Hesse est seule à fixer le maximum à 30 hommes —, la faculté, partout reconnue, de conférer à leurs fonctionnaires des titres ayant valeur officielle, mais qui ne peuvent, sans permission spéciale, être plus élevés que celui de « directeur ». Il faut y ajouter encore tous ceux qu'ils ont en commun avec la noblesse ordinaire, et qu'on trouvera plus loin. Parmi les dispositions particulières à quelques États, on remarquera celle qui, dans le Wurtemberg, rend intangible, en cas d'exécution immobilière, la moitié du revenu de leurs biens patrimoniaux. En Hesse, de leurs anciennes prétentions aux droits régaliens, il leur est resté la préférence pour les concessions de mines et des carrières découvertes sur leur territoire. De même, comme une trace de leur ancien pouvoir judiciaire, il leur reste la faculté de procéder eux-mêmes, ou plutôt au moyen de leurs fonctionnaires, au recouvrement forcé de leurs créances liquides, en tant que le débiteur ne recourt pas aux tribunaux.

§ 40. — Ces droits sont ou personnels ou réels. Les premiers ne peuvent s'acquérir que par la naissance ou, — mais seulement pour les personnes qui, sans être médiatisées, appartiennent à la haute noblesse d'Empire — par le mariage avec un membre d'une famille médiatisée[1]. Ils ne peuvent se perdre que par la renonciation volontaire ou le mariage avec un particulier. Les droits réels, au contraire, sont liés à la possession du bien jadis immédiat et ne peuvent être exercés que dans l'État où sont situés ces biens. L'aliénation de ceux-ci enlève au vendeur ses droits réels sans cependant, en règle générale, les transmettre à l'acheteur. Il faudrait, pour qu'une exception eût lieu, que l'acquéreur appartînt lui-même à la classe médiatisée. La Bavière exige, en outre, que le chef de la famille soit Bavarois et que la famille soit inscrite au nobiliaire bavarois. Étant donné, d'un côté, la possibilité d'une nationalité d'État multiple et, de l'autre, la noblesse incontestable de toutes les familles médiatisées, ces deux exigences sont sans grande signification. De fait, sur les dix-neuf membres héréditaires de la chambre des pairs de Bavière, nous en trouvons neuf qui font partie au même titre de la haute Chambre d'autres États.

Si considérables que soient les privilèges accordés aux médiatisés, on peut admettre qu'ils ne lèsent en rien le dogme

[1] Ce n'est pas rigoureusement exact. Par un contraste singulier avec la minutie, la précision des règles administratives, tout ce qui touche aux droits des classes est laissé dans une sorte de vague. La coutume les régit, mais une coutume qui n'a jamais été codifiée, qui n'est pas susceptible de l'être, car elle change de famille à famille, tout en y ayant force de loi. Si l'on suppose une fille d'extraction bourgeoise épousant un seigneur médiatisé, très certainement la règle du texte s'appliquera. Mais si cette personne épouse un noble de petite noblesse, sa fille un noble titré, par une sorte d'ascension hiérarchique, sa descendante à la troisième ou quatrième génération pourra contracter un mariage égal avec un seigneur médiatisé, sauf les cas très rares où la « loi de famille », exige la production de « questures ».

Je regrette de ne pouvoir citer les innombrables exemples que j'ai recueillis. Le Prof. Schœn donne de l'imprécision de ces règles une bien curieuse explication. Selon lui, en fixant les règles de l'égalité de naissance, les empereurs auraient rendu plus rares les procès en cette matière et diminué l'influence qu'ils tiraient de cette juridiction. C'est ce qu'ils ne voulaient pas.

égalitaire. Il suffit pour cela de ne pas les faire dériver des lois qui les ont remis en vigueur, après que les mouvements de 1848 en avaient dépouillé les possesseurs, et d'en voir l'origine dans les actes synallagmatiques qui les ont reconnus au commencement du XIXe siècle. Ils relèvent, non pas du droit politique ou constitutionnel, mais du droit international. Le traitement spécial garanti à ces souverains dont les terres étaient annexées était stipulé plutôt en faveur de ces pays effacés de la carte, qu'en faveur de ces souverains eux-mêmes. Il importe peu que la confusion établie alors entre l'État et son chef rende la chose moins évidente. Si l'on se refuse à l'admettre, on conviendra du moins que c'était le droit monarchique qui était en jeu, ce droit un peu spécial, dont l'application est géographiquement et socialement très limitée, mais qui fait partie intégrante — et la plupart des constitutions le reconnaissent formellement — du droit public allemand. Pour le contester, pour attribuer comme unique source à ces privilèges une loi ou une constitution modifiables, il sert peu de montrer qu'ils ont été progressivement réduits, et de beaucoup. Avant tout, ces réductions ont eu l'adhésion explicite ou tacite, des intéressés. Puis, elles ont toutes porté sur des points spéciaux. L'acte de la Confédération germanique avait enlevé aux médiatisés tous les droits inhérents à la souveraineté [1] et leur avait laissé tous les autres droits seigneuriaux et féodaux. La division entre ce qui leur était pris et ce qui leur était conservé n'avait été ni précise ni logique. Partant, elle ne pouvait être définitive. Dans la seconde moitié du dernier siècle, le domaine attribué à la souveraineté de l'État s'est largement agrandi. Par exemple, en abolissant les justices seigneuriales, même dans les instances inférieures, la loi d'Empire n'a ait que rectifier une démarcation en conflit avec le principe qui devait l'inspirer.

On pourrait dire la même chose de la suppression de la franchise d'impôts. Elle a été précédée de l'octroi d'une indemnité. N'est-ce pas la preuve la plus évidente que ce

[1] V. note, p. 87.

qu'on est bien forcé d'appeler des privilèges, ne sont que des garanties accordées dans des contrats bilatéraux, conclus librement et que l'accord des partis peut seul modifier?

Ce qui ne veut pas dire qu'ils subsisteront indéfiniment. A mesure que s'éloigne l'époque où ces familles eurent à la fois le droit et le pouvoir de contracter librement avec les États actuels, elles deviennent de plus en plus semblables, dans l'esprit public, aux autres familles de la noblesse. Par exemple, beaucoup ne soulèvent aucune objection contre la situation privilégiée faite à la famille royale de Hanovre, qui s'étonnent des prérogatives des seigneurs médiatisés. Et pourtant, s'il y avait une différence, elle devrait être en faveur de ces derniers. Le fait produira ses conséquences. Les anciennes Maisons immédiates, surtout si les circonstances économiques leur enlèvent la suprématie de la fortune, seront peu à peu assimilées aux autres. La longue possession de leurs avantages apparaîtra comme un dédommagement suffisant pour leur suppression.

Nul ne pourrait dire si ce sera un mal pour l'Allemagne. Il faudrait prévoir quel sera l'état social de ce pays au jour où cette réforme se produira. Actuellement, l'existence de cette classe de médiatisés a une influence peu considérable au point de vue politique, du moins en tant qu'influence directe, mais contribue puissamment à maintenir la structure sociale allemande. Elle laisse subsister le trait d'union entre le passé et le présent. Elle empêche l'argent d'être le seul pouvoir en dehors de ceux qu'établissent les constitutions. Si elle maintient des apparences féodales qui disparaîtront sans grand inconvénient, elle aide fortement à la conservation d'habitudes polies, « courtoises », grâce à ces sortes de petites cours qu'elle crée.

La hiérarchie, à peu près de pure forme d'ailleurs, mais généralement acceptée, qu'amènent les prérogatives de la grande noblesse, n'est pas tout à fait inutile. Avant tout, aucune nation, aucun corps organisé ne vit sans une hiérarchie[1] et celle-là, à défaut d'autre, a le grand mérite

[1] Voir mon « *Droit politique contemporain* », p. 52.

de barrer la route à ces hiérarchies de rencontre, si nuisibles à la paix des nations égalisées. Elle habitue l'esprit public à la déférence, et par suite à l'obéissance. Nous entendions naguère un des plus ardents champions du libre échange reconnaître que l'utilité pour l'Allemagne d'avoir une pépinière d'officiers d'élite, dans ses « hobereaux » agriculteurs, compensait peut-être le tort que lui cause le protectionnisme. Mais si des officiers sachant commander ont ce prix pour leur pays, quelle valeur n'ont pas des soldats sachant obéir ! Les familles médiatisées donnent à l'Allemagne ces deux choses précieuses.

Précieuses pour le moment! Dès que l'âge de paix sera venu, que les nations ne connaîtront plus de rivalités, même pacifiques, car elles auront réglé la production et la consommation, l'institution qui fournit à l'Empire ses admirables instruments de conquête disparaîtra bien vite. Les membres de la grande noblesse — et ils sont nombreux — qui ont su constituer de florissantes industries et d'admirables exploitations agricoles, seront dépossédés de leur rang supérieur au rang commun, de leurs biens qui blessent le principe d'égalité économique.

En attendant, ils rendent à la monarchie un service éminent. C'est de constituer, comme elle, une infraction au dogme égalitaire, de diviser les forces qui tendent à la renverser.

D'ailleurs, et une étude plus approfondie nous fait répéter ici avec plus de conviction ce que nous écrivions naguère[1], la population des États où existent des seigneurs médiatisés semble s'accommoder fort bien de la répartition actuelle des pouvoirs. Au souverain, le gouvernement; aux ministres et aux fonctionnaires, l'administration; aux Chambres, la législation et la représentation des gouvernés, non pas celle de l'État. Les revendications tendent à répartir différemment, non pas les pouvoirs politiques, mais les résultats économiques de l'activité commune.

§ 41. — Il ne reste plus rien de la différence entre l'an-

[1] *Revue politique et parlementaire*, nov. 1901, p. 354.

cienne chevalerie d'Empire et la noblesse terrienne qu'avait consacrée l'acte du 8 juin 1815. Une partie des priviléges qu'avait la première ont perdu ce caractère et forment les droits de chaque sujet. D'autres ont été abolis, d'autres enfin ont été accordés à tous les nobles sans distinction. — Il n'en résulte, ni en droit, ni surtout, en fait, que la position privilégiée de la noblesse soit aussi complètement supprimée qu'on le répète souvent. Sous le premier point de vue, le droit exclusif qui lui est attribué, de créer et de posséder des fidéicommis, constitue un puissant élément de distinction [1]. Sous le second, nous trouvons qu'en Bavière les nobles seuls peuvent être nommés pairs du royaume. D'autres particularités y sont dignes d'attention.

Ce n'est que dans la Bavière proprement dite, par exemple, que se rencontre le fidéicommis. Dans le Palatinat, il n'existait pas jusqu'en 1900 et le Code civil allemand, qui le laisse subsister, ne l'établit pas là où les lois particulières ne l'avaient pas institué. La noblesse bavaroise peut se perdre par renonciation. Depuis l'amendement à la constitution du 26 décembre 1871, une condamnation judiciaire n'a plus pour effet de l'enlever à celui qu'elle frappe. En revanche, en vertu du supplément à la constitution du 26 mai 1818, les prérogatives nobiliaires sont suspendues par l'exercice d'un métier manuel ou d'un commerce au détail et public.

Le roi de Bavière a le droit constitutionnel de conférer des titres. La constitution saxonne ne prescrit rien à cet égard et on en a conclu que le droit du roi de Saxe d'exercer cette faculté est au moins douteux. La noblesse saxonne n'a légalement d'autre privilège que celui de porter ses titres et ses armoiries. Il faut cependant noter que les États de Cercles, — ces assemblées dont les attributions formelles diminuent chaque jour, mais dont l'action n'est pas insignifiante et dont l'influence sociale est considérable, — sont composées en grande majorité de propriétaires de biens équestres. En droit, il est vrai, la possession de ces

[1] La classe rurale est cependant explicitement autorisée à créer des biens de famille dans certaines monarchies (V. § 44).

biens n'est pas liée à la noblesse du possesseur. En fait, les deux choses sont toujours conjointes, sauf exception. Ces États nomment douze membres de la Première Chambre pendant que dix autres ne peuvent être choisis par le roi que parmi les grands propriétaires, c'est-à-dire aussi parmi les nobles. Dans la province d'Oberlausitz, la diète provinciale où, à côté des propriétaires nobles, ne siègent que des prélats et les députés des quatre grandes villes est, dans une certaine mesure, en possession du pouvoir législatif. Cela ne suffit-il pas pour donner une base légale à la situation prépondérante que l'esprit public accorde à la noblesse?

En Wurtemberg, la noblesse ordinaire, c'est-à-dire les familles qui n'ont jamais été immédiates, se divise en deux catégories. D'un côté, celle que l'on appelle équestre, de l'autre la noblesse non possessionnée. Les privilèges de celle-ci se réduisent à l'aptitude donnée à ses membres d'entrer dans l'autre catégorie. Et, bien entendu, à l'usage du titre et des armes. La noblesse équestre exige trois conditions : la nationalité wurtembergeoise, la possession d'un des biens immatriculés comme équestres et, enfin, la noblesse héréditaire. Ce n'est donc pas tout à fait au domaine que sont attachés les privilèges, puisqu'il ne suffit pas d'acquérir celui-là pour jouir de ceux-ci. Progressivement, même, le lien entre les deux choses devient moins étroit. Par exemple, en dépit de l'opposition de la noblesse, le roi a conféré cette qualité de « bien équestre » à des domaines qui ne la possédaient pas auparavant. A la vérité, d'un autre côté, on a laissé tomber en désuétude une quatrième condition qui voulait que l'aspirant à la noblesse équestre justifiât du consentement des autres nobles du cercle.

C'est en Wurtemberg que les privilèges de la noblesse sont le plus nombreux et le plus importants[1]. Non seule-

[1] Et ils ne le sont guère en réalité, tellement leurs titulaires en profitent peu. Le rôle politique de ceux-ci se limite à l'élection de leurs députés. Ils n'en possèdent aucune autre. Leurs possessions sont d'ordinaire peu étendues. Ils y résident, les font valoir sans prétendre aucunement à une influence

ment, comme en Bavière, ses membres seuls peuvent être appelés à titre héréditaire à la Première Chambre mais, de plus, à la Chambre élective huit députés sont nommés par eux. A l'égal des médiatisés, ils ont la faculté d'édicter des lois de famille, avec cette réserve que, pour entrer en vigueur, elles ont besoin de la sanction du tribunal et de la publication. Toujours comme les médiatisés, en cas d'exécution mobilière, une fraction de leurs biens patrimoniaux est soustraite à l'expropriation. Pour la juridiction non contentieuse, ils relèvent du tribunal civil, au lieu de ressortir du juge de paix. Enfin, à leur mort, ils ont droit aux sonneries de deuil, à l'interdiction des divertissements publics dans l'étendue de leurs propriétés et, pendant leur vie, aux prières publiques.

Dans le grand-duché de Bade, la noblesse est reconnue à ceux qui la possédaient sans contestation en 1806, à ceux qui en sont revêtus par une décision grand-ducale dispensée du contre-seing ministériel et, enfin, aux étrangers dont la noblesse a été reconnue lors de leur naturalisation. La noblesse ne se transmet ni en ligne féminine ni par adoption. Les prérogatives communes à tous les nobles sont : l'usage de leurs qualités, la faculté d'ériger des fidéicommis. D'autres sont spéciales aux nobles fonciers.

Cette dernière appellation désigne les possesseurs de biens situés en Bade, jadis pourvus de juridictions, descendant, soit de l'ancienne chevalerie d'Empire, soit de familles dont la noblesse date d'avant la paix de Presbourg. Ces seigneurs fonciers ont des prérogatives telles qu'ils semblent constituer une classe intermédiaire entre les médiatisés et la noblesse ordinaire. Ils élisent huit députés à

politique. Leur effacement social n'est pas moindre. Non seulement, ils n'ont aucune supériorité sur la noblesse simple, mais ils ne tirent que de leur fortune celle qu'ils ont sur le reste de la population. On les traite en « gentlemen », pas du tout « en seigneurs ».

Le « junker » n'existe pas en Wurtemberg. Ce n'est pas un avantage sans compensations. On peut s'applaudir qu'ils n'exercent pas dans le royaume méridional l'action rétrograde que leurs égaux déployent au Nord-Est de la Prusse. Il est très regrettable qu'ils aient laissé mourir entre leurs mains une force sociale véritable, qu'ils auraient pu utiliser pour le bien général.

la Première Chambre ; ils exercent la police locale sur leurs territoires; ils ne sont pas soumis à la juridiction dévolue dans le grand-duché aux autorités communales. Les fonctionnaires supérieurs leur écrivent directement et doivent observer envers eux certaines règles de protocole. Pour être complets, notons qu'ils ont droit à un uniforme. Ces privilèges purement honorifiques sont d'ailleurs les seuls que conservent les nobles, comme tels. Si dans certains États, comme à Schaumbourg-Lippe, par exemple, ils ont la faculté d'élire un membre de la Diète, c'est en qualité de propriétaires équestres. D'ailleurs, presque partout, une situation privilégiée est accordée aux grands propriétaires fonciers, même si leurs domaines n'ont pas cette qualification particulière. Si l'on réfléchit que, dans un temps relativement récent, la presque totalité du sol appartenait aux nobles, que ceux-ci possèdent seuls les fidéicommis qui empêchent la division des domaines, que, depuis vingt-cinq ans au moins, une crise agricole coïncide en Allemagne avec l'essor industriel, on reconnaîtra, sans qu'il soit besoin de le prouver par les statistiques, que le grand propriétaire est en règle générale synonyme de propriétaire noble. Par là, subsiste une prépondérance légale laissée à la noblesse. De plus, si presque partout les constitutions déclarent que la naissance ne peut ouvrir ou fermer aucune carrière, la prescription s'applique aux fonctions de l'État mais ne concerne ni les dignités ni les emplois de la Cour. Quelque grande que soit la différence entre les deux ordres de situations officielles, elle est difficilement perçue par l'esprit public. Le serait-elle, qu'il s'ensuivrait peut-être qu'en Allemagne comme ailleurs l'opinion placerait un fonctionnaire du souverain plus haut qu'un serviteur de l'État. Tout cela, joint à la rigueur avec laquelle sont punies les usurpations, à l'exactitude avec laquelle sont tenus les matricules nobiliaires, fait que la noblesse est beaucoup plus qu'un souvenir historique et constitue une force sociale que nous n'avons pas à apprécier, mais dont l'intensité ne peut être mise en doute. Si l'on feuillette les annuaires des États particuliers,

on trouve d'innombrables établissements fondés, défrayés, utilisés par la noblesse seule. Bien plus, dans la Prusse orientale, nous trouvons un règlement provincial qui excepte les nobles de la participation aux biens communaux. C'est l'exemple le meilleur que l'on puisse invoquer pour montrer que, si la noblesse n'est pas une caste privilégiée, elle forme certainement et encore une classe particulière.

§ 42. — Les deux grands-duchés de Mecklembourg, à ce point de vue comme à tous les autres, méritent une étude particulière. Une des difficultés considérables de ce travail est précisément d'étudier leurs institutions parallèlement à celles des autres États, alors qu'elles ne sont comparables à aucune. Le sol tout entier des deux grands-duchés est divisé entre quatre catégories de propriétaires : le souverain, les propriétaires équestres, les monastères et les villes. Donc, il n'en reste pas un hectare pour la propriété individuelle qui n'est pas la propriété équestre. A cette dernière, sont réservés encore aujourd'hui le droit de faire partie de la Diète, le patronat, une foule d'attributions ou prérogatives locales. La noblesse n'est pas requise pour la possession de biens équestres. Mais, sur 1.021 domaines qui ont cette qualité, 340 seuls appartiennent à des bourgeois, 6 à des paysans dans le grand-duché de Schwerin. A Strelitz, la proportion est à peu près semblable, de 26 à 98. La proximité des métropoles commerciales où s'élèvent rapidement de grandes fortunes industrielles, l'attraction constituée par la situation unique qu'ont les propriétaires mecklembourgeois, ont amené en Mecklembourg des acquisitions de terres par des non nobles en plus grand nombre qu'ailleurs. Il faut ajouter que beaucoup de ces propriétés récemment aliénées avaient très peu d'importance (comme, par exemple, celle achetée en 1889 par un maître de forges pour moins de 30.000 francs et qui en a fait un législateur héréditaire).

Si tout propriétaire d'un bien équestre, quelle que soit sa naissance, prend part à la Diète, l'administration des

anciens monastères et des biens considérables qu'ils possèdent est spécialement réservée aux nobles. C'est, sinon un privilège, du moins une distinction de plus.

L'étude des divers modes de représentation nationale nous montrera que si le domaine de la Diète mecklembourgeoise est limité dans son étendue par le pouvoir absolu laissé sous certains rapports aux souverains, il est du moins soustrait à l'ingérence de ceux-ci.

Il ne trouve aucune limite dans une distinction (qu'il ne connaît pas) entre le législatif et l'exécutif. La puissance publique presque tout entière est donc confiée à une corporation dont les deux tiers sont nobles, dont l'intégralité provient de la possession du sol. Peut-on admettre un instant qu'une telle organisation eût pu subsister si le reste de l'Allemagne était nivelé comme l'affirme le texte de ses constitutions et qu'un tel contraste n'aurait pas depuis longtemps amené une réforme qu'a repoussée récemment le Conseil fédéral?

§ 43. — Lorsque les classes étaient reconnues par la loi et formaient la base de l'organisation constitutionnelle, elles étaient au nombre de quatre. En haut, les souverains qui sont restés tels ou ont été médiatisés[1], la noblesse dont on vient de parler et, en bas, la bourgeoisie et les paysans.

[1] Le terme « médiatisé » est consacré par l'usage et il serait trop difficile à remplacer. Il ne faut cependant pas le prendre à la lettre. Les « médiatisés » sont restés à peu près ce qu'ils étaient du temps de l'Empire. Au contraire, les familles princières qu'on dit être restées « immédiates » sont devenues ce qu'elles n'étaient pas, ce qu'elles ne pouvaient pas être. Le mot d'immédiates indique un rapport entre deux entités. Jusqu'en 1870, la seconde n'existait pas. Ces familles avaient, avant 1806, une demi-souveraineté. A cette date, elles sont devenues tout à fait souveraines. Leurs chefs étaient des « seigneurs ». Ils sont devenus des princes régnants. Jamais un d'eux n'eût rêvé l'égalité avec un de nos rois. Ils disent aujourd'hui : « Toutes les têtes couronnées sont égales. »

Les « médiatisés » ont gardé comme rang et privilèges tout ce qu'ils avaient jadis. Le nom dont on les désigne ne serait juste que s'il s'était créé une puissance intermédiaire entre eux et la collectivité allemande. Les nouvelles institutions représentatives excluent l'hypothèse. En résumé, les familles immédiates ont vu s'accroître leur rang en 1806 et les « médiatisés » ont gardé le leur.

Ces deux dernières sont aujourd'hui confondues. Leur assimilation, même là où elle est complète, est récente. Pour l'obtenir, on a créé tout un organisme qui, dans la plupart des États, est encore en fonctions.

L'histoire du développement de la féodalité en Allemagne, même esquissée en traits rapides, offrirait un intérêt de premier ordre[1].

Avant la guerre des Paysans au XVIe siècle, l'Allemagne, en dehors de ses seigneurs, contenait deux classes nettement distinctes et respectivement homogènes. Celle des villes, peuplées d'hommes libres de leurs biens et de leurs personnes; celle des campagnes, dont presque tous les habitants étaient soumis aux liens de vasselage. Quelques paysans libres existaient bien encore mais les propriétaires, les seigneurs les amenaient sans difficultés à une sujétion qui était la règle générale et qui les soustrayait à un isolement désavantageux.

C'est précisément cette guerre des Paysans qui empira le sort jusque-là supportable des vassaux. La généralisation des armes à feu eut pour eux un effet plus funeste encore. Les seigneurs ne leur demandèrent plus de les suivre sur les champs de bataille, où leurs faux et leurs hallebardes ne pouvaient rien contre les canons. Mais ils en exigèrent de l'argent, pour acheter des armes nouvelles et soudoyer

[1] On y verrait notamment la preuve que le régime féodal ne suppose pas nécessairement une conquête, qu'il s'établit sous l'unique empire de conditions économiques, indépendamment de l'organisation politique ou de la croyance religieuse dominante. L'exemple de l'Allemagne apporte une importante contribution à cette question très discutée. Si l'on conclut, comme il semble qu'on doive le faire, on admet que l'organisation féodale n'est pas spéciale aux siècles passés, qu'elle peut se reproduire, en changeant les noms et les apparences, tant que persistera l'organisation économique qui l'a engendrée vers le Xe siècle. Pour qu'une telle éventualité soit impossible, il ne suffit pas que les détails de cette organisation se modifient, car cela n'aurait d'influence que sur les détails du phénomène féodal. L'essence même de l'aménagement économique doit changer avant que ce lien d'universelle dépendance soit rendu impossible. On pourrait encore rechercher si cette féodalité n'était pas une tentative inconsciente et grossière d'harmoniser l'organisation politique avec cette hiérarchisation sociale et économique qui est une condition essentielle de l'existence des peuples civilisés.

des hommes aptes à s'en servir. Les malheureux souffrirent plus de donner le fruit de leur travail qu'ils n'avaient souffert de donner leur sang. La guerre de Trente ans trouva à son début les classes rurales complètement épuisées. Elle les laissa à peu près anéanties. Ce fut alors, à cette époque relativement proche, que le servage devint vraiment cruel, en devenant illimité. L'adoucissement à cette situation vint, au XVIIIe siècle, des seigneurs eux-mêmes.

Ce serait une idée bien courte que celle d'attribuer cette abnégation des dirigeants à un calcul égoïste, de supposer qu'ils ne relâchèrent le lien que pour en éviter la rupture. Ils savaient que les paysans étaient incapables de conquérir eux-mêmes une partie de ce qu'ils leur accordaient. Ils ne pouvaient prévoir la Révolution française et deviner qu'un secours extérieur viendrait à leurs vassaux. Dès lors, s'ils avaient été déterminés par la crainte d'un péril, ils auraient été les plus imprévoyants du monde en répandant, parmi ceux qu'ils dominaient, des espérances et des aspirations qui centuplaient le danger. Le fait n'est d'ailleurs pas unique. Sans même recourir à l'exemple classique de la Grande-Bretagne, la réforme sicilienne de 1812, l'émancipation russe de 1861 montrent deux cas où les vassaux ont été contraints à la liberté. Cependant, à la différence de ce qui se passa en Sicile et en Russie, la réforme fut beaucoup plus dans les mœurs, dans les esprits, que dans la législation. Celle-ci fut modifiée, certes, légèrement en Prusse, plus profondément ailleurs. Partout dans les États, grands et petits, son application varia grandement. L'édifice féodal se lézardait. Notre Révolution vint l'abattre, sans pourtant en balayer les ruines comme elle le fit en France.

L'œuvre de démolition fut plus raisonnée, plus méthodique et surtout plus longue. Les gouvernements allemands distinguèrent entre les diverses catégories de droits possédés par les seigneurs, d'obligations supportées par les vassaux. En règle générale, le servage fut supprimé sans compensation. Il était à la fois une iniquité et une usurpation.

Quant aux droits réels qui provenaient, ou pouvaient provenir, de contrats parfaitement respectables, ils furent déclarés rachetables. On ne fit guère que proclamer des principes. Précisément parce qu'ils admettaient la légitimité des redevances, ils entraînaient toute une série de mesures irréalisables dans les conditions troublées de l'Allemagne d'alors, et dont la minutie était incompatible avec l'émulation hâtive qui animait les divers gouvernements.

Cette émulation et cette hâte disparurent après ce que nous appelons la Restauration et ce que les Allemands nomment la Libération. On appliqua, certes, les principes proclamés au début du siècle, mais sans précipitation. La première loi prussienne date de 1807. Celle que l'on pourrait nommer le Code du rachat est du 2 mars 1850 et ce n'est pas la dernière, car dix ans après le Landtag légiférait encore. En Saxe, — et cet exemple suffit, — la première loi sur les redevances fut promulguée en 1832. Les difficultés semblèrent disparaître lorsque les événements de Juillet vinrent agiter les classes profondes de l'Allemagne, qui se savaient libres sans savoir comment elles devaient l'être. Les petits États résistèrent seuls à cette impulsion. Ils cédèrent à celle de 1848. On put bien décider que l'éphémère constitution de Francfort ne constituait pas un lien de droit, mais elle était entrée dans l'esprit du peuple allemand qui y voyait le résumé de ses droits fondamentaux. Tous les États durent obéir à la maxime qu'elle avait posée, et en 1860 la modalité et le taux du rachat étaient presque partout organisés. Dans la plupart des pays, les gouvernements jugèrent nécessaire de contribuer à la rapide dissolution du lien entre le seigneur devenu créancier et le vassal devenu débiteur. Ils s'interposèrent et, au moyen d'institutions spéciales, prirent les créances à leur compte. Cette interposition de l'État de même que les opérations de rachat ne furent pas identiques partout. En Prusse, le rachat des dîmes, servitudes et redevances doit avoir lieu sur la demande d'une des deux parties. S'il s'agit d'une dette en nature, sa valeur en numéraire est fixée d'accord ou par des experts. Le débiteur peut racheter sa dette

annuelle en payant dix-huit fois son montant. S'il n'est pas en mesure de le faire, il peut recourir à l'intermédiaire de la Banque spécialement constituée. En ce dernier cas, il peut ou payer à l'établissement, pendant cinquante-six ans et un mois, les 9/10 de sa rente, ou pendant quarante ans et un mois la rente tout entière. De son côté, le créancier reçoit de la Banque vingt fois le montant de la rente, mais en obligations portant 4 0/0 d'intérêt. Telles étaient du moins les dispositions de la loi de 1850. Leurs modifications sont sans grand intérêt puisque, désormais, toutes les redevances qu'elles déclaraient rachetables sont complètement amorties. En 1872, on a déclaré également rachetables les redevances dues aux institutions religieuses ou scolaires. Ce sont celles qui restent encore à amortir.

En Bavière, où le servage seul fut aboli en 1808, ce n'est que quarante ans plus tard que l'on régla l'amortissement. La supputation des annuités n'est pas pareille à ce qu'elle est en Prusse. Nous n'y trouvons pas d'institution particulière destinée à accélérer l'affranchissement des propriétés, alors qu'en Saxe et dans le duché d'Anhalt, il existe, ou du moins il existait tant qu'elles furent nécessaires, des banques pareilles à celles de Prusse.

Cette opération a été une des grandes tâches des gouvernements allemands pendant le demi-siècle qui vient de finir. Pour la mener à bien, tous instituèrent une sorte de magistrature spéciale, afin d'assurer également les intérêts des partis en cause. Dans les grands États, c'étaient « les commissions générales ». Elles avaient, en Prusse, comme instance supérieure, la juridiction appelée le Haut tribunal de culture[1]. Ailleurs, les cours administratives. On a utilisé cet organisme et ces magistrats, en leur soumettant un autre ordre de rapports, ceux qui naissent des lois agraires contre la communauté et le morcellement de la propriété. Leur tâche principale est restée jusqu'à hier la décision des questions amenées par le rachat.

Celui-ci méritait-il le labeur considérable qu'il a amené?

[1] Oberlandesculturgericht.

N'était-il pas plus simple et plus avantageux au bien public d'abolir sans indemnité toutes les redevances d'origine féodale? C'était évidemment plus simple, mais cela équivalait à détruire l'idée nécessaire de justice. Ce qui est admissible, provenant d'une grande révolution, ne l'est pas dans un pays où l'ordre civil n'est pas troublé. De plus, habitués comme nous le sommes à l'absence complète de ces restes du passé, nous sommes trop portés à les considérer comme des monstruosités. La presque totalité de l'Europe avait naguère encore ces distinctions entre « domaine éminent » et « domaine utile », ces redevances en nature et en argent que l'Allemagne a liquidées en les respectant. Le côté remarquable de son œuvre, c'est l'intervention officielle. Les gouvernements ont reconnu que l'intérêt général profiterait de la suppression de toutes ces charges sur la propriété foncière, qui en rendent la transmission difficile, qui font que la possession en est toujours précaire. D'autres pays, et en particulier l'Italie méridionale, sont soumis par d'autres causes à un inconvénient pareil. La majeure partie des propriétés n'y sont, en réalité, que des fermes perpétuelles. Le Gouvernement italien servirait puissamment les provinces du Sud en offrant, pour le rachat de ses charges perpétuelles, les facilités qu'ont prescrites les lois allemandes. L'examen des faits qui ont accompagné la tentative faite en Mecklembourg pour y constituer une classe de propriétaires agriculteurs montrera la similitude parfaite qui existe, au point de vue économique, entre les redevances ou les fermages perpétuels.

§ 44. — La confrontation des art. 1924 et 2303 du nouveau Code civil allemand donne à croire que le régime successoral est, dans tout l'Empire, voisin du nôtre, pareil au régime italien. Le premier de ces articles prescrit le partage égal entre tous les enfants. Le second fixe à la moitié le montant de la réserve héréditaire. Mais la loi d'introduction du nouveau code, — loi d'Empire et dont l'autorité est en tout pareille à celle du code dont elle vient former partie intégrante, — laisse tous leurs effets aux lois des États

concernant les fidéicommis, les biens de famille. Ceux-ci ne sont pas absolument le monopole des classes supérieures. Ils appartiennent aussi aux bauern, petits propriétaires qui sont souvent aussi fermiers de domaines plus importants. Ces lois particulières restées en vigueur diffèrent dans les moyens qu'elles emploient pour atteindre le but commun : empêcher le morcellement des petits domaines, la dispersion des familles de cultivateurs. En Oldenbourg, par exemple, le père de famille peut constituer en bien indivisible une part de sa propriété qui varie, selon les régions et leur degré de fertilité, et est de 15 0/0 ici, là de 40 0/0 de son avoir net et total. Il crée ainsi le « Grunderbrecht », le droit d'héritage foncier. De génération en génération, l'enfant désigné reçoit ce lot avant tout partage, jusqu'au moment où son propriétaire, par un acte tout semblable à celui de la fondation, supprime ce « bien de famille » et le soumet de nouveau à la loi commune.

Quant au choix de l'enfant qui le reçoit, il existe une seule règle générale, c'est que les fils sont choisis de préférence aux filles, mais entre les fils, l'aîné n'est appelé que par exception. C'est au contraire le plus jeune à qui va d'ordinaire ce bien de famille qui forme, non pas un majorat, mais un minorat.

En Lippe-Detmold ces « biens de famille » portent le nom de « colonat ». Il ne dépend pas de leurs titulaires, de leurs usufruitiers, de mettre fin aux conditions spéciales qui leur sont faites. Ces biens ne peuvent être vendus, en tout ou en partie, qu'avec l'agrément du gouvernement. Jusqu'en 1864, il y fallait la permission du souverain lui-même. Une loi toute récente[1] confirme cette restriction à la libre propriété, avec une seule exception. Les biens d'une étendue inférieure à 2 hectares 1/2, ou d'un revenu imposable de moins de 75 marcs, peuvent être aliénés sans formalité aucune. L'exposé des motifs dénonce le but que je signalais à l'instant : « Ce principe, dit-il, nous a conservé une classe de paysans habiles et laborieux; il a entravé

[1] Si récente que nous n'en avons que le projet soumis en 1902 au Landtag et que nous ne pouvons préciser la date à laquelle il a été voté.

l'éparpillement du sol, si funeste à d'autres États et nous a donné la prospérité agricole dont nous jouissons. Mais son application ne doit pas être si rigoureuse qu'elle repousse toute exception, etc. »

§ 45. — Il ne pouvait être question d'affranchir en Mecklembourg les terres des vassaux, puisque ceux-ci n'en possédaient pas. On y abolit les servitudes personnelles.

Plus tard, on enleva aux propriétaires l'autorité et la juridiction qui leur étaient attribuées. On n'eut pas à faire le travail considérable qui s'imposait dans le reste de l'Allemagne pour rendre absolue la propriété paysanne.

Bien que le climat et la nature du sol mecklembourgeois rendent impossible l'extrême morcellement du sol, la concentration de la propriété n'empêchait pas la division de la culture. Les grands domaines se composaient, et se composent souvent, d'une réunion de petits domaines formant autant d'unités culturales, dont les moins importantes étaient seules exploitées directement. Les autres étaient ou affermées, ou l'objet de contrats spéciaux avec les paysans. Ce sont ces contrats, quelquefois d'ailleurs conclus avec un fermier général, qui sont intéressants. Dans la plupart, le fermier s'engageait à payer une certaine somme, et surtout à exécuter une quantité donnée de travail sur la fraction du bien géré directement. En principe, le paysan était congéable soit à la discrétion du propriétaire, soit à l'expiration de chaque période septennale. En fait, non seulement sa situation était inamovible, sauf le cas de mauvaise conduite ou d'incapacité, mais elle était rapidement devenue héréditaire.

De cette coutume dériva une classe nombreuse et parfaitement déterminée.

Les Allemands l'appellent celle des paysans. Le mot prête à l'équivoque. Ce serait plutôt celle des petits fermiers. Leur nombre n'a jamais en effet dépassé cinq mille pour une population de six cent mille habitants, et dans un pays agricole. Ces « places de paysans » devinrent non seulement héréditaires, mais bientôt transmissibles. Et, chose

singulière mais essentielle, sans que cela altérât le fait que la propriété du sol ne leur appartenait nullement. Cette hérédité, cette faculté de transmission n'étaient que tacites et n'empêchaient pas la modification des conditions et des prix.

Vers 1850, sous la pression de circonstances économiques bien connues, les propriétaires augmentèrent, partout et à la fois, le fermage en argent et celui en travail. Une formidable émigration s'ensuivit, qu'on essaya d'enrayer par la force. Ce fut en vain et en 1860, sur la proposition du Collège caméral, on en vint à l'emphytéose. Notre code ne connaît plus ce système. Il a été en France, pendant de longues années, le seul moyen d'aliéner et de mettre en valeur les propriétés nobles. La plupart des domaines italiens l'ont pour origine. Il est la règle générale dans nos possessions de l'Afrique du Nord sous le nom d'« enzel ». C'est, en somme, un bail perpétuel, dont l'effet ne cesse que si le preneur ne satisfait pas à ses obligations, auquel cas le fonds revient au bailleur par « dévolution ». Si, au contraire, il paie le capital de la rente stipulée, il devient propriétaire du domaine par « réluition ». On y a ajouté, en Mecklembourg, la possibilité pour le fermier d'amortir le capital par le versement d'annuités.

Cette dernière innovation aurait été difficilement acceptée si les propriétaires primitifs avaient ainsi aliéné des étendues peu importantes. La reconstitution du capital au moyen d'une rente minime exige des qualités d'administrateur peu ordinaires et l'opération eût abouti à l'appauvrissement des propriétaires. Mais ce fut surtout la Couronne qui mit à exécution le nouveau système. Avec elle, quelques-uns de ces grands propriétaires, qui comme la famille de Hahn, possèdent plus de soixante mille hectares. En outre, pour parer à la difficulté que je signale, aussi bien le domaine grand-ducal que les grands seigneurs instituèrent des caisses spéciales avec mission de centraliser les annuités et en faire le placement.

Le premier bail perpétuel date de 1869. Dix ans après, cette nouvelle forme de contrat agraire avait pris un essor énorme. On espérait déjà que bientôt, en Mecklembourg

comme ailleurs, la possession du sol ne serait plus le monopole d'une classe. On entrevoyait le moment où, à côté du domaine et des biens équestres, se placerait une catégorie de propriétés foncières ne donnant à leurs possesseurs ni prérogatives ni charges spéciales.

La classe dominante voyait sans nulle crainte s'approcher ces transformations. D'un côté, elle en espérait une amélioration de ses conditions économiques ; de l'autre, ces aliénations emphytéotiques laissaient intact son droit de faire partie de la Diète. Celui-ci, en effet, et il est opportun de le faire remarquer, est, quoique attaché au domaine, indépendant de son étendue. Tant que le bien équestre n'est pas diminué au-dessous de « deux charrues », il ne cesse pas d'avoir cette qualité[1]. La crise agricole vint brusquement décevoir toutes ces prévisions. On trouvera plus loin les conséquences financières de cet échec. Au point de vue social, l'évolution a été paralysée. Sur quatre mille fermiers emphytéotiques, mille à peine ont continué à payer l'annuité d'amortissement. Les autres restent définitivement des fermiers héréditaires.

Beaucoup ont abandonné le domaine en sacrifiant les améliorations qu'ils y avaient faites.

En dehors de ces chefs de petites exploitations, il existe encore trois autres classes rurales : les Büdner, qui étaient au début une sorte de colons. Moyennant un prix insignifiant, on leur assignait un lot trop petit pour un fermier et de telle nature qu'un travail assidu pût en augmenter considérablement la valeur. Ils sont admis également à l'emphytéose et, en ce cas, s'acquittent en quarante et une annuités. Au nombre de huit mille environ, ils peuvent être comparés, avec une exactitude suffisante, à nos paysans petits proprié-

[1] La charrue mecklembourgeoise est une unité de superficie d'un genre tout particulier. Elle correspond, à peu près, à l'étendue de terre où l'on peut ensemencer six cents boisseaux de blé, la capacité de celui-ci variant de 30 à 50 litres. Non seulement les diverses qualités de terre font énormément varier cette superficie — de 75 à 300 perches carrées par boisseau, — mais encore on a dû établir des tables de comparaison pour rapporter à cette unité les bois, pâturages etc... La charrue varie de 100 à 500 hectares, avec une étendue moyenne de 84.000 perches carrées, de 21mq,67 l'une.

taires. Comme eux, ils vont travailler dans les exploitations plus importantes pour parer à l'insuffisance de leurs ressources. Les hausler sont les artisans ruraux, — forgerons, briquetiers, scieurs, — dont l'atelier appartient à un propriétaire. Les autres ouvriers qui n'ont besoin ni de force motrice ni d'installation fixe forment le reste de la population des campagnes.

Les lois de l'Empire ont supprimé en Mecklembourg les privilèges de classes, mais seulement dans la sphère qu'elles pouvaient régler. La législation du pays n'a pas varié et ce fait, joint à la mauvaise réussite de la tentative de division du sol, laisse le régime féodal en pleine vigueur dès que l'on sort des villes, où d'ailleurs le régime municipal date de deux siècles [1].

§ 46. — Les « propriétés paysannes », c'est-à-dire celles que la loi rend, ou permet de rendre, indivisibles, se rencontrent principalement dans le Nord. Ailleurs, surtout dans le Sud, les nobles sont seuls à constituer ou conserver des fidéicommis et, seuls, constituent une classe distincte et permanente. Si l'on admet, comme prouvée, l'affirmation que la constitution sociale a, tôt ou tard, son action irrésistible sur la constitution politique, on donnera toute l'importance qu'elle mérite à cette différence entre les deux régions.

[1] Ce qu'on vient de dire s'applique aux deux Mecklembourg, qu'on ne peut séparer en décrivant leur organisation, puisqu'ils ont en commun la Diète, les lois et la plupart des rouages politiques. Une parcelle du grand-duché de Mecklembourg-Strelitz, a, cependant, des conditions spéciales : la principauté de Ratzebourg. Tout le sol y appartient au grand-Duc de Strelitz. Les trois domaines équestres qu'on y a rattachés ne sont pas officiellement comptés dans sa superficie et ne donnent pas à leurs propriétaires de siège à la Diète. Les villes de la principauté n'ont pas davantage la faculté d'être représentées à cette Diète. D'ailleurs, l'organisation de la population rurale est la même que dans les grands-duchés. On y trouve des « Bauern », fermiers héréditaires, des Büdner, des Hausler mais, forcément, exploitant des terres grand-ducales. Une institution spéciale s'y observe : les communautés paysannes, qui ont à bail héréditaire une étendue donnée, la divisent entre leurs membres et administrent comme elles l'entendent leurs rudimentaires intérêts communs. J'ai cité, dans un mémoire lu à l'Académie des sciences morales, ce fait archaïque que les lots ainsi établis peuvent se transmettre par voie d'achat, mais en ce cas paient au grand-duc un droit de 17 1/2 0/0, non pas comme impôt, mais comme droit du domaine éminent.

Cette différence subsistera par la localisation des éléments qui influent sur elle. Les ports allemands sont tous dans le Nord et ce fait tendrait à donner à l'agriculture une place subordonnée, à mettre la masse ouvrière à la place de la classe des paysans. Cet effet a été partiellement obtenu, mais ne peut guère s'étendre, contenu qu'il est par les conditions locales qu'exigent la culture extensive, les grands domaines, l'exploitation à bon marché. Il est compensé par l'inévitable concentration de l'industrie dans le Sud-Ouest, la Saxe et une partie de la Thuringe. Évidemment, la « classe paysanne » du Nord et du Nord-Est perdra de sa cohésion et de sa compacité mais le paysan lui-même disparaîtra ailleurs, et cette différence, dont on envisage les suites, non seulement pour l'Allemagne, mais pour la Prusse même, s'accentuera, loin de disparaître.

LIVRE III

LES SOUVERAINS

---

§ 47. — Tous les États allemands que nous envisageons sont régis par la monarchie constitutionnelle. Avec une seule exception formée par les grands-duchés de Mecklembourg. Ceux-ci ont conservé l'ancienne organisation par « classes », par « États ». Il ne s'ensuit pas que le pouvoir monarchique soit moins limité à Schwerin ou à Strelitz que dans le reste de l'Allemagne. Il l'y est autrement. Au lieu de faire de la puissance publique un tout, confié à diverses entités politiques dans une proportion que les actes fondamentaux ont pour mission de déterminer, on la divise en fractions presque indépendantes l'une de l'autre et l'on confie chacune de ces fractions à un détenteur qui est exempt de toute règle dans l'usage qu'il en fait. Le fonctionnement des deux rouages mecklembourgeois, le Souverain et les États, ne rappelle aucunement celui des pays constitutionnels. Les publicistes mecklembourgeois en sont venus à se demander si leur pays est un État, au sens moderne du mot et la réponse leur a paru douteuse.

En effet, aucun lien direct ne lie le souverain à l'ensemble des sujets. Son pouvoir ne constitue pas un droit politique. Les sujets n'ont ni droits contre lui ni devoirs envers lui. Les membres de la Diète ne représentent aucunement les habitants. Tant qu'a duré le pouvoir seigneurial, on pouvait admettre que les seigneurs représentaient

leurs vassaux comme le tuteur représente son pupille. Cette fiction est devenue invraisemblable et, en outre, cette représentation n'a jamais eu de caractère politique, puisqu'elle provenait, non pas d'un mandat des représentés, mais d'un droit propre des représentants.

Sauf cette exception, les organes de la monarchie constitutionnelle sont en Allemagne :

1° Le Souverain.

2° La Diète. Qu'elle soit formée d'une ou de deux Chambres, elle comprend toujours un élément électif considérable.

3° Selon la plupart des écrivains de droit politique, les administrations publiques[1].

4° Les organes des corporations locales[2].

Toutes les monarchies qui subsistent ont été, comme celles que le XIX[e] siècle a vues disparaître, des monarchies patrimoniales et sous les dynasties qui subsistent. L'idée actuelle de l'État naquit d'abord dans les territoires les plus importants. On y avait déjà reconnu et proclamé que le souverain est non pas le maître, mais le premier organe de son peuple, alors que le dogme féodal subsistait encore intact dans les minuscules seigneuries. On a vu combien s'était affaibli, dans la dernière moitié du XVIII[e] siècle, le lien qui groupait les membres du saint Empire romain. Ce relâchement rendait possible cette coexistence, — plus encore, cette association — d'États, les uns basés sur les idées modernes, les autres conservant entièrement celles du passé.

[1] Le point est vivement controversé. Gerber, Laband, Rönna n'admettent pas que des fonctionnaires nommés par le Souverain, soumis envers lui au devoir d'obéissance (§ 92), puissent constituer un organe de l'État. Zöpfl, Schultze, Ulbrich et G. Meyer soutiennent qu'en majeure partie, les fonctionnaires ont une sphère d'action indépendante et ne peuvent être considérés comme de simples auxiliaires. Il nous paraît certain que ce sont, non pas les fonctionnaires, mais les administrations qui forment un organe de l'État et cela résulte de la lettre même de la plupart des constitutions.

[2] En allemand « Kommunalverbände ». Cette qualification de « communale » s'applique à toutes les fractions de territoire qui ont la personnalité civile et administrative, communes, cercles ou provinces.

La formation de la Confédération du Rhin, et surtout l'établissement de la Confédération germanique, amenèrent fatalement une assimilation dans les principes directeurs des constitutions auxquelles elles imposaient, d'ailleurs, des formes communes.

Cependant, il n'est pas admissible qu'il ne reste rien de cette différence disparue. D'autant plus que les conditions qui l'avaient amenée n'ont pas cessé d'exister. La Prusse, par exemple, avait, dès avant Frédéric le Grand, renoncé à cette conception du pouvoir royal qui l'assimile à celui du propriétaire d'un domaine, et cela parce que la multiplicité des rapports sociaux avait démontré la nécessité d'un gouvernement national, tendant à autre chose qu'à bien servir l'intérêt propre du maître, pendant que l'intensité de la vie intellectuelle y répandait, sinon des théories nouvelles, du moins les fruits de l'expérience politique des générations passées. Cent ans plus tard, ou peu s'en faut, telle principauté de quelques lieues carrées, de quelques milliers d'habitants, n'avait pas fait un pas vers ces idées parce que le contact personnel, physique, pourrait-on dire, était journalier entre le souverain et les sujets, qu'il était difficile d'impersonnaliser un pouvoir dont on voyait chaque jour le détenteur, que le bien-être général ne le requérait même pas. Dans une famille, le pouvoir paternel est accepté, respecté, subi tout au moins, sans qu'on essaie d'en faire la théorie.

Ce qui avait lieu au XVIIIe siècle se reproduit aujourd'hui. Les pouvoirs du monarque sont définis dans toutes les constitutions en des termes si semblables qu'on a pu, très légitimement, rédiger une formule et la donner comme exprimant la situation commune à tous les souverains allemands. La prétention est à peu près incontestable selon la lettre, très mal fondée selon l'esprit. En vertu de ce principe, supérieur à toutes les prescriptions constitutionnelles, que les causes subsistant, l'effet ne peut disparaître.

Il peut s'atténuer, certes, et de beaucoup. D'ailleurs, cette similitude des textes fondamentaux remplaçant les diversités patentes de jadis est un facteur des plus considéra-

bles. La constitution de l'Empire en est un autre, mais dont l'action peut affecter des directions divergentes. Il est en effet permis de supposer [1] que les éléments de la vie politique qui appelèrent l'instauration de l'idée actuelle de l'État sont précisément ceux dont la gestion a été remise à l'Empire et que les intérêts qui restent confiés aux gouvernements particuliers s'accommodent au moins aussi bien des vieilles mœurs politiques. Cette supposition admise, il en résulterait que la formation de l'Empire, loin d'amener la rénovation des théories gouvernementales dans les petits États, leur a permis de conserver celles qui y furent toujours en usage.

La formule générale à laquelle nous faisions allusion plus haut est celle-ci : Le monarque réunit en sa personne l'intégralité de la puissance publique. Cela en conséquence d'un droit propre et non pas en force de la délégation d'une autre entité, à la différence des souverains qui tiennent leur couronne du choix populaire [2].

Dans son exercice, il est tenu à l'observation de certaines formes, à la collaboration de certains organes. La présomption de compétence lui appartient. En d'autres termes tous les pouvoirs que la Constitution ne lui retire pas lui reviennent en propre, bien que soumis à la règle sans exception du contre-seing d'un ministre responsable ou de plusieurs [3].

[1] Il n'entre dans notre plan, ni d'étudier, ni de combattre cette hypothèse.

[2] Il n'est pas d'ouvrage allemand qui mette mieux cette différence en lumière qu'un opuscule du professeur A. Arndt « Können Rechte der Agnaten... » (Berlin, chez Haering, 1900). C'est un écrit de circonstance et, précisément parce qu'il traite ce point d'une façon accessoire, qu'il n'en fait pas l'objet de sa thèse, il conserve l'impartialité la plus convaincante.

[3] Si au lieu de comparer, de rapprocher des « corps de droit politique » nous observions ces faits, un, et des plus importants, pourrait être signalé. Les pouvoirs réels des souverains ne sont pas égaux partout, comme le fait supposer la quasi-similitude des textes constitutionnels. Celle-ci n'a qu'un sens : En cas de conflit, si la Couronne veut exciper de ses droits, elle en aura une quantité presque égale dans toutes les monarchies. En temps normal, lorsque la machine gouvernementale marche régulièrement, le mécanicien la laisse à elle-même; le souverain s'en remet des affaires publiques à son ministère tant que celui-ci possède l'approbation, non pas des Chambres mais de l'opinion.

En effet, et ici les coutumes de l'État patrimonial s'accordent avec le droit actuel, le souverain est partout irresponsable. Il est la source du droit et nul droit ne peut être élevé contre lui. De lui, émane toute justice et la justice ne peut le juger. Ses actes ne sont point tenus à respecter les clauses d'un contrat qui, ici, n'est pas à l'origine de la constitution. Pour les faits de droit commun, le détenteur du droit de punir ne peut comparaître devant les fonctionnaires auxquels il l'a délégué. D'un autre côté, ces obligations qu'il a acceptées, d'observer certaines formes, de collaborer avec certains organes, doivent avoir une sanction. La responsabilité ministérielle la fournit. Le contreseing rigoureusement exigé n'a plus pour unique but la certification matérielle de la signature souveraine, mais, aussi, d'attester que selon l'opinion du ministre, responsable de son erreur, le monarque n'a pas enfreint les devoirs constitutionnels.

En dehors des droits politiques ou de gouvernement, les souverains possèdent les droits honorifiques, ou de majesté. Ils consistent dans la faculté d'être entourés d'une cour, de recevoir certains honneurs militaires et ecclésiastiques, de porter certains insignes et, en particulier, d'être appelés par un titre spécial. Les rois sont Majestés; les grands-ducs, Altesses Royales; les ducs, Altesses. Les Princes ont ce titre particulier à l'Allemagne[1] que nous traduisons par Altesse Sérénissime, bien qu'il ne soit pas réservé aux familles régnantes et qu'il leur soit commun, non seulement avec les familles médiatisées, mais encore avec bien d'autres. La prérogative de conférer des titres et des ordres[2] n'est pas reconnue partout comme soustraite aux formalités constitutionnelles. Si, dans certains États, la constitution prescrit qu'elle appartient au souverain seul sans intervention du

[1] « Durchlaucht ».

[2] Les rois, grands-ducs et ducs ont, dans leurs ordres, tous les grades habituels, y compris ceux dont les insignes comportent un grand cordon ou une plaque. Les princes ne confèrent aucun grade qui dépasse celui de commandeur. La seule plaque de leur ordre, eux-mêmes la portent, mais ils ne peuvent en revêtir même les autres souverains ou les princes de leurs maisons.

ministère, le silence que gardent, dans d'autres, les constitutions permet de conclure à l'applicabilité des règles générales.

Ainsi restreinte, la formule n'est nulle part inexacte, mais il faut examiner successivement les divers États pour apprécier les variations que lui ont imposées les traditions et les nécessités particulières.

Non certes, qu'il soit utile d'examiner toutes les constitutions. Presque toutes emploient les mêmes termes. Avec des variantes, cependant, qui permettent de préjuger l'esprit dont elles dérivent, celui avec lequel on les applique[1].

[1] La monarchie allemande a une autre caractéristique, accessoire peut-être, mais dont l'importance peut être grande. Elle laisse subsister la dualité entre la dynastie et la population, peut-être comme une survivance de l'époque où le contact ne pouvait s'établir entre les seigneurs et les vassaux. Des sentiments d'affection, de respect, de dévouement, peuvent s'établir entre ces deux éléments mais les distinguent plus qu'ils ne les confondent. L'observation est peut-être un peu subtile et demande à être précisée par une remarque concrète. Dans les monarchies non allemandes, qu'elles soient autocratiques comme en Russie, parlementaires et démocratiques comme en Italie, la dynastie est réputée partie intégrante de la nation. Ses joies et ses deuils sont partagés par la population. Solennise-t-on par une fête la conclusion d'un mariage dans la famille régnante, la naissance d'un prince ou d'une princesse, c'est par une fête publique, nationale. Le peuple n'est pas seulement spectateur des pompes et des réjouissances. Il en est acteur. Le principal rôle lui appartient. Les manifestations extérieures d'allégresse sont les mêmes que s'il s'agissait de célébrer ou de commémorer un grand événement national. Veut-on qu'il y ait là surtout une coutume, peut-être simplement une fiction ? Il n'en demeure pas moins évident que l'esprit des monarchies envisagées ne conçoit pas la dynastie en dehors de la nation.

Il en est tout autrement en Allemagne. Les fêtes et les joies de la famille régnante lui demeurent propres. La population est heureuse d'y assister, manifeste d'une façon quelconque la part qu'elle y prend mais exactement comme un particulier s'associe aux faits heureux qui réjouissent une famille amie.

L'exemple suffit pour expliquer le sens de notre observation, et témoigne de la dualité alléguée. Dualité qui n'est, en somme, qu'un détail de psychologie monarchique mais dont une conséquence, au moins, est considérable.

Grâce à elle, l'attachement des sujets à leur souverain peut subsister sans entraver aucunement l'unification morale de l'Allemagne. Que la population d'un État particulier résiste à l'absorption par l'Empire de toute vie politique, cela s'explique par des motifs multiples et complexes : le patriotisme particulier, des intérêts matériels spéciaux, une constitution sociale différente, le désir de concourir de plus près à la gestion des intérêts communs. On pourrait, sans se tromper, en imaginer beaucoup d'autres. Parmi eux, ne figurera pas le loyalisme dynastique. La diminution des prérogatives de

§ 48. — En ce qui concerne la Prusse, la formule est absolument et précisément exacte. On devait s'y attendre, car les écrivains du droit public, en l'énonçant, ont surtout envisagé la monarchie de beaucoup la plus importante. Pour la Bavière, elle est incomplète. En faisant abstraction des traditions qui dominent la vie politique, au moins dans la fraction la plus considérable du royaume du Sud, sa constitution contient deux clauses particulières. Dans son art. I, elle qualifie l'État de « monarchique », sans épithète explicative ou limitative. Au début du titre II, elle prescrit « Le Roi jouit de tous les droits de la puissance publique sous les conditions *posées par lui* ». Ce n'est pas en Bavière que la doctrine insiste sur ce principe que le souverain est, non pas un maître, mais un organe de l'État. Au contraire, elle enseigne que la souveraineté n'est pas un droit mais un pouvoir, dont naissent tous les droits, tous les rapports de droit.

En Wurtemberg, selon la règle sans exception, le roi règne en vertu d'un droit propre. Son autorité ne lui a été ni déléguée, ni consentie et, — pour répéter encore une phrase sacramentelle — là est la grande différence qui sépare la « monarchie allemande », du régime parlementaire.

Pourtant, l'histoire politique wurtembergeoise ne permet pas d'accepter intégralement l'affirmation. Oui, le roi occupe le trône, il est chef de l'État en vertu d'un droit propre que nul ne lui a conferé, que nul ne peut lui enlever, mais une partie de ses hautes attributions dérive d'un con-

leur souverain et — on peut supposer ce cas — une humiliation même qui lui serait infligée, attristera ses sujets dans leur sympathie pour lui, sans les blesser dans leur amour-propre.

Ces minuties dont l'exposition est difficile, s'observent à chaque occasion. Le souverain d'une grande nation vient rendre visite au chef d'un État particulier. Ce sont les fonctionnaires de la Cour qui dirigent tous les détails de la réception. Le ministère d'État en est tenu complètement en dehors. Ce ministère est, en cette occurrence, la représentation des gouvernés. Ses membres seront probablement invités aux cérémonies. Ailleurs, ils y président, ou du moins reçoivent au lieu d'être reçus. Et si l'on recherche l'origine de tout cela, on la trouve dans le maintien de la tradition, dans la coutume remontant à l'époque féodale.

trat, et d'un contrat formel. Peu importe que ce contrat soit irrévocable, ne puisse être modifié qu'avec son consentement, car c'est là un attribut commun à tous les contrats bilatéraux.

Avant la promulgation de la constitution actuelle, c'est-à-dire avant 1819, le roi n'avait pas la plénitude des pouvoirs. Comme cela existe encore dans les deux Mecklembourgs, mais à un degré plus intense, la puissance politique était divisée selon les matières qu'elle régissait. Les États, — c'est-à-dire les seigneurs, les prélats et les villes — administraient, et à eux, seuls, étaient remis le maniement de finances, la distribution de la justice, et bien d'autres choses encore. A cette date, et après de longues controverses, un accord intervint qui répartit différemment les pouvoirs publics, les divisa comme ils le sont aujourd'hui. C'est de la constitution que découle la « présomption de compétence ». En Prusse, elle dérive de ce que la Couronne avait le pouvoir absolu, avant que la constitution fût établie, que la constitution y a apporté des exceptions qui, comme telles, ne sauraient être étendues. Mais en Prusse, entre le régime « par états » et la naissance du système constitutionnel, un temps assez long s'est écoulé pendant lequel la monarchie absolue a pu acquérir les qualités de droit de façon à être la base sur laquelle ont été établies les dispositions constitutionnelles. En Wurtemberg, il n'en est pas de même. Les droits des « États » n'ont cessé d'être en vigueur que pendant la période Napoléonienne, mais, même pendant ce bref délai, n'ont pas cessé d'être revendiqués. Au lendemain même de Waterloo, ils étaient reconnus, sinon respectés, par le souverain.

Il y a donc contrat, sans aucun doute. Si la constitution était anéantie, ce serait, en droit, la situation antérieure à 1819 qui reparaîtrait et, avec elle, les revendications des États.

Le fait est plus visible en Wurtemberg, royaume considérable, dont l'histoire politique est à la fois très claire et très connue, que dans les petites monarchies, mais, là aussi,

nous le rencontrons. Il s'oppose à une thèse que l'on donne trop facilement comme établie et qui exclut totalement le contrat de l'origine du pouvoir des souverains. Tous règnent en vertu d'un droit propre, mais les limites données aux hautes attributions de la plupart, sont nettement contractuelles[1].

Ce mot de « limites » veut d'ailleurs être entendu. M. Wielandt, dont l'autorité est si grande, dit que Bade est une monarchie, héréditaire et limitée par la constitution. Le mot est très juste en soi, mais l'usage qu'on en a fait ailleurs a spécialisé son acception. Bien que l'Autocrate de Russie soit tenu à respecter les lois, personne ne songe à parler pour le grand Empire de monarchie « limitée ». Cette qualification s'applique surtout aux régimes où le chef de l'État ne dispose que des pouvoirs à lui assignés par la Constitution, où ses pouvoirs sont donc précisés. Ce n'est pas le cas du grand-duché de Bade. De l'ensemble de la puissance publique, une seule fraction n'a pas été enlevée au grand-duc, mais ne peut être exercée par lui qu'en commun avec les Chambres. Et, ni en droit ni en fait, ce pouvoir législatif commun ne peut envahir le domaine des autres pouvoirs, monopoles du souverain.

Néanmoins, une différence existe entre la monarchie badoise et celle de Bavière. Elle n'est pas toute de nuances. Elle se fonde sur des divergences appréciables dans les attributions des Diètes respectives, mais elle est surtout dans l'application qu'en fait la coutume.

En somme, ces particularités ajoutent aux caractéristiques d'ensemble des monarchies allemandes sans les contredire, et sans empêcher qu'il y ait un type commun. Type dont s'écartent entièrement les grands-duchés de Mecklembourg. Les grands-ducs, à Schwerin et à Neu-Strelitz, sont

[1] Cependant, la situation du Wurtemberg est spéciale. Ailleurs, ce sont les limites du pouvoir qui dérivent d'un contrat et, si celui-ci était rompu, le droit historique instaurerait à nouveau le pouvoir absolu. En Wurtemberg, non seulement le contrat fixe les conditions d'exercice du pouvoir royal, mais c'est du contrat que prennent date l'annexion à ce pouvoir de sphères jusque-là soumises à d'autres qu'au chef de l'État.

des monarques absolus. A leur pouvoir, aucune autre limite que celles que leur imposent leurs obligations — de droit privé, pourrait-on dire, — envers les propriétaires de domaines équestres et envers les villes. Ceux-ci sont-ils intéressés à une loi, elle ne peut être promulguée qu'avec leur consentement. N'y ont-ils que l'intérêt général qu'a tout citoyen à ce que les lois soient bonnes, ils n'ont pas à intervenir[1].

De même, pour le pouvoir exécutif. Dans toutes les matières où les seigneurs fonciers et les villes ne peuvent exciper des garanties qui leur ont été données, les grands-ducs sont absolus[2].

Dans la pratique seulement, on pourrait en dire autant des chefs d'États minuscules, dont l'influence traditionnelle et personnelle centuple l'autorité, et qui ont peu à compter avec une Diète dont le niveau ne dépasse guère celui d'un conseil municipal. Outre que ce serait sortir des considérations de droit, on s'exposerait à une généralisation erronée. Ce qui est inévitable dans un État presque uniquement agricole, où l'aisance et l'instruction sont peu répandues, — surtout si le souverain du pays en est en même temps le plus gros propriétaire, — ne se produira pas dans un État plus petit mais doté d'une industrie active, où la richesse est plus divisée; encore moins si sa position géographique le met en contact avec des populations pénétrées des idées modernes. Ceci, pour rappeler qu'aux observations tirées des textes et de leur doctrine, une correction doit être apportée. Elle n'est pas de notre ressort et relève de la politique.

§ 49. — En Allemagne, comme partout ailleurs, la séparation entre les biens du prince et ceux de l'État est de date relativement récente. Il suffit d'attacher toute sa valeur à cette expression : « État patrimonial », pour com-

[1] « Une puissance publique abstraite n'existe pas en Mecklembourg. Si on la retient comme essentielle, selon la conception moderne de l'État, Mecklembourg n'est pas un État » (Büsing).

[2] Sous la réserve très importante de l'autorité impériale.

prendre l'organisation financière aux origines. Le souverain avait le monopole de l'autorité : Tout ce qui n'était pas individuel dans l'existence de ses vassaux ne trouvait d'expression qu'en lui[1].

Peu à peu, les attributions de l'État se sont étendues et pour les remplir, il a dû ou posséder des domaines ou recourir à l'impôt. C'est le premier moyen qui s'est présenté d'abord.

A un moment donné, dans toute l'Allemagne, l'État subvenait à tous ses besoins avec le produit de ses biens-fonds et le souverain soutenait les frais de son gouvernement et de sa cour avec ce que lui donnaient les siens. Par des causes diverses, — ici des charges trop grandes provenant d'événements politiques, là une administration prodigue et irréfléchie, — le plus grand nombre des princes dut recourir à l'État, soit pour payer au moins l'intérêt de dettes contractées, soit pour n'avoir pas à en contracter d'autres. L'État y consentit, à la condition que tout ou partie des domaines du souverain lui serait transféré et s'engagea à payer une liste civile.

Les arrangements intervenus à cet égard ne sont nulle part semblables et le détail en sera mieux placé au chapitre des finances. En général, les souverains ont au point de vue pécuniaire :

1° Une liste civile, calculée, du moins à l'origine, sur le produit du domaine transmis à l'État, avec cette condition que la nue propriété en reste à la famille régnante et doit lui être restituée si elle cesse de régner pour une raison quelconque.

2° Un fidéicommis spécial, dont l'usufruitier est toujours le souverain, dont aucune partie ne peut être aliénée sans le consentement des représentants du pays, qui s'accroît de toutes les acquisitions successives, s'il n'en est

[1] Récemment, une île très grande a été achetée par un industriel français. Il va certainement en affermer une grande partie. Il ne devra à ses fermiers que de les faire jouir de leur ferme. Ils ne lui devront que le fermage, ne participeront en rien à ses dépenses de luxe, à celles qu'il fera pour consolider, étendre sa propriété. Lui ne contribuera en rien, sinon par générosité, à ce qu'ils sacrifieront pour le bien ou le plaisir communs.

autrement stipulé. Il est naturel que cette clause d'inaliénabilité, que ce contrôle des Chambres cesse si la famille cesse de régner. C'est le droit civil ou la loi de famille qui décide de ce qui arrive en cas d'extinction de la ligne masculine.

3° La fortune privée dont le roi peut disposer à sa guise.

Cette règle n'est pas sans exception dans les États peu importants. Les princes de Reuss ne reçoivent rien de l'État et ont l'entière disposition de leur domaine. Le grand-duc de Mecklembourg-Schwerin se contente du revenu de ses 560.000 hectares. Le grand-duc de Mecklembourg-Strelitz, de ce que lui donne son domaine proportionnellement aussi vaste. Le souverain de Lippe et surtout celui de Schaumbourg, loin de percevoir une liste civile, versent une grosse contribution au Trésor public.

§ 50. — En ce qui concerne la succession au trône, les constitutions de toutes les monarchies prescrivent, comme condition fondamentale, qu'elle a lieu par primogéniture, de façon à respecter l'indivisibilité de chacun des États. Cette règle de l'indivisibilité du territoire est, sinon en antinomie avec le caractère patrimonial de l'État, tout au moins étrangère aux idées qui accompagnent, d'ordinaire, cette forme patrimoniale. Aussi, ce sont d'abord les monarchies importantes qui l'ont établie, parce qu'elles ont été les premières à se constituer sur un autre principe. Les États moindres les ont imitées, comme ils ont suivi leur exemple en transformant l'esprit de leurs institutions.

La succession peut être régulière ou non. Dans le premier cas, la même règle s'applique dans toutes les monarchies : Le trône se transmet par primogéniture, en ligne masculine. Sont aptes à être appelés à la succession les princes qui descendent du fondateur de la dynastie, par un mariage légitime, avec égalité de naissance (ebenbürtig), contracté avec l'assentiment du chef de la maison, c'est-à-dire du souverain. Les mesures destinées à remédier

à l'absence d'une de ces conditions n'ont pas d'effet rétroactif. La légitimation par mariage subséquent est inefficace et, seuls, les fils nés après le mariage sont habiles à la couronne. Le consentement postérieur du souverain n'a d'effet que pour les enfants dont la naissance suit ce consentement. Enfin, l'adoption, là même où elle est permise, ne donne aucun droit à l'adopté.

La condition d'égalité de naissance ou, pour employer le mot allemand plus précis, de l' « Ebenbürtigkeit » est beaucoup moins simple. Son intérêt est considérable[1].

Toutes les constitutions l'imposent, les unes explicitement, les autres en renvoyant aux stipulations du Statut de la famille régnante qui l'exigent.

Sont réputées « ebenbürtig », les unions contractées avec des membres de familles régnantes ou ayant régné, de familles médiatisées, — à l'exclusion des personalistes[2], — de familles étrangères qui sont, dans leur pays, rapprochés du trône par parenté et situation.

La difficulté réside en ceci que la règle de l'ebenbürtigkeit a deux effets bien divers. D'un côté, elle protège les droits éventuels des agnats. Pour si modernes que soient les constitutions actuelles, elles n'ont pu moderniser les « lois de famille » des maisons souveraines. Elles établissent, certes, que la couronne n'est pas une propriété, mais elles déclarent toutes qu'on la ceint en vertu d'un droit propre, tout à fait indépendant de la volonté de la nation. Toutes adoptent pour sa transmission le statut princier.

[1] M. Challandes écrivait dans l' « Archiv für öffentlichen Recht » (1902) : « Pour se reconnaître dans le *chaos* de l'ebenbürtigkeit, le juriste doit, etc. » C'est, en effet, un chaos, mais un chaos voulu. Les empereurs ont tenu à ne pas préciser les règles en la matière pour se réserver la décision. Les « lois de famille » sont, par essence, différentes l'une de l'autre. On peut noter avec quelque utilité que les lois deviennent de plus en plus sévères. Par exemple, il est reconnu que les conditions qui suffisaient en 1803 à établir l'égalité de naissance ne le sont plus en 1903. La dernière loi de famille publiée, celle d'Oldenbourg, a des exigences dont on n'avait pas idée. On voit, dans cette sévérité croissante, une défense plus acharnée contre une invasion d'année en année plus redoutable,

[2] A moins qu'ils n'aient obtenu l'ebenbürtigkeit par décret particulier.

Dès lors, les agnats ont un droit, éventuel mais acquis, existant. Toute modification aux règles de l'ebenbürtigkeit les lèse, ou peut les léser. D'un autre côté, la nation peut difficilement laisser compromettre ses destinées, mettre en question jusqu'à son existence, uniquement par respect pour un article d'un règlement de famille. La Bavière et Bade ont établi explicitement que les conditions d'égalité de naissance peuvent être changées comme toute autre disposition constitutionnelle. La Hesse a la même règle, mais accompagnée d'une exception très logique : Elle reconnaît que les puînés ont un droit acquis mais ils sont Hessois et, comme tels, doivent faire céder leurs droits à la loi hessoise. Ce devoir ne leur incombe pas s'ils sont étrangers au grand-duché. En ce cas, si une modification des règles de successibilité porte atteinte à leurs droits éventuels, ils peuvent, s'ils sont Allemands, recourir au conseil fédéral (§ 20); s'ils sont étrangers, faire intervenir leur gouvernement, comme s'il s'agissait de la méconnaissance de droits civils.

Partout ailleurs, la question est, pour le moins, controversée. Naturellement, il est indiscutable que la loi de famille peut être revisée avec le consentement de tous les successibles. Nul n'en doute. C'est ce qui a eu lieu récemment dans la maison de Schwarzbourg. Dans l'une des branches, celle de Sondershausen, l'héritier présomptif est septuagénaire, célibataire et dans un tel état de santé que son mariage est improbable. A Rudolstadt, il n'y a même pas cette apparence d'héritier présomptif. Mais, en 1855, un prince de cette dernière maison épousa la fille adoptive du prince d'Anhalt. L'adoption ne conférant pas l'égalité de naissance, les fils provenant de ce mariage ne la possédaient pas. Avec l'approbation, — ou étant donné leur non-opposition — des agnats de Schwarzbourg, un de ces enfants, le prince Gauthier Sizzo, a été proclamé « ebenbürtig » et par suite appelé à la succession de Rudolstadt, qui implique celle de Sondershausen. L' « espèce » est remarquable parce que tout s'y est passé avec une régularité, une sévérité qui permettent de la prendre comme type.

Vers la même époque, surgit la fameuse controverse de Lippe. Le prince Waldemar mourut, en 1895, sans autre héritier que son frère, le prince régnant actuel, Charles-Alexandre, atteint d'une maladie mentale qui lui rend le gouvernement impossible. La Maison de Lippe est divisée en quatre branches qui sont, par ordre de primogéniture : celle qui règne, les comtes de Lippe-Biesterfeld, les comtes de Lippe-Weissenfels et enfin la branche souveraine à Schaumbourg. La Constitution et la loi de famille étaient d'accord pour donner la régence, devenue nécessaire, à l'agnat successible le plus proche, pourvu qu'il fût majeur, C'était le comte Ernest de Lippe Biesterfeld. Mais les deux autres branches affirmèrent que la grand'mère de ce prince, née Modeste de Unruh ne possédait pas l'égalité de naissance. Elle était fille du général baron de Unruh. Même en admettant qu'elle appartînt vraiment à la très noble famille de ce nom, jamais les maisons baronales n'ont eu l'égalité de naissance. En outre, et la chose n'était pas contestée, la branche de Schaumbourg demandait l'exclusion des Weissenfels comme issus d'un mariage notoirement inégal. En conséquence, le prince régnant de Schaumbourg ne pouvant réunir les deux couronnes, la régence fut assumée par son frère, S. A. le Prince Adolphe, qui a épousé la sœur de l'empereur Guillaume II.

La question fut soumise à une cour arbitrale, qui donna raison aux Biesterfeld et dont la sentence est vraiment intéressante. On y voit confirmé ce principe que chaque famille est juge des conditions qu'elle impose à l'égalité de naissance[1]. Puis, on apprécie combien est indécise la barrière entre ceux qui l'ont et ceux qui ne l'ont pas. Les comtes la possèdent seulement si leur titre est antérieur à une date donnée. On admet, même, qu'il suffit d'appartenir à la noblesse titrée, l'octroi du titre précédât-il de peu le mariage envisagé.

La sentence arbitrale n'a fait que clore le premier chapitre de cette épopée judiciaire. Le comte régent de Lippe

[1] Elle pourrait avoir de singulières conséquences.

avait demandé à être appelé à gouverner, d'abord, à régner plus tard, lui et ses descendants. Le P[ce] de Schaumbourg s'y opposa. Dans l'acte qui instituait la compétence des arbitres, il était dit que ceux-ci auraient à décider lequel des compétiteurs serait le premier appelé. Si le C[te] Ernest triomphait, la question de ses descendants restait entière. De fait, la Cour n'a jugé que pour lui.

Et contre ses descendants, les arguments sont bien autrement forts. En 1803, le mariage de Modeste de Unruh lui donnait pour mari le cadet d'une maison comtale, immédiate soit, mais vassale. En 1869, lorsque le C[te] Ernest s'est marié, il était l'agnat le plus proche d'une maison absolument souveraine. Les ascendants de Modeste étaient inconnus et la Cour de Dresde leur a accordé le bénéfice du doute, pensant avec le poëte que « c'est plus grand mal dégrader un seigneur qu'anoblir un vassal ». Et les ascendants de l'épouse du C[te] Ernest sont connus : La mère est américaine et bourgeoise. La question se pose donc pour ses fils et dans des conditions plus défavorables.

Qui en connaîtra? Le Conseil fédéral s'est déclaré compétent, tout en ajournant, comme de raison, un litige sur une succession qui n'est pas ouverte.

Son arrêt ne fait pas de doute. Il appellera au trône de Lippe le prince de Schaumbourg et aura sa répercussion dans un autre État. Le fils aîné du duc de Meiningen n'a qu'une fille après vingt-quatre ans de mariage. Le second est marié morganatiquement. Le troisième, qui est donc l'héritier présomptif, a épousé la fille de ce comte de Biesterfeld, régent de Lippe, — dont l'aptitude à régner a bien été reconnue mais dont l'épouse enlève à ses descendants l'égalité de naissance requise, — et il a six enfants. Les règles de Meiningen, en fait d'égalité de naissance, sont infiniment plus sévères et précises que celle de Detmold. On a voulu parer à des revendications possibles qui n'auraient tendu à rien moins qu'à faire annexer le duché à un autre État (V. § 54) et, par un vote de la Chambre que le Duc a sanctionné, on a conféré à la Princesse Adélaïde l'égalité de naissance.

Nulle instance judiciaire n'a encore suivi cet acte légis-

latif, mais de nombreux mémoires, signés de jurisconsultes célèbres semblent prouver, par leur publication, que les armes se fourbissent pour la lutte. Un de ces savants, l'éminent M. Arndt, avance un argument d'indiscutable valeur dont voici le résumé.

« En considérant comme non existants les droits des agnats, en plaçant entre eux et la couronne toute une famille exclue jusque-là par le droit familial, la Diète de Meiningen n'a rien fait qui soulève l'opinion. Celle-ci, comme les Constitutions de Bavière, de Hesse et de Bade, estime que lorsque le souverain et le pays sont d'accord pour instituer un nouvel ordre de succession au trône, nul ne peut y redire. Ce principe qui paraît évident va révéler sa fausseté si nous l'étendons, comme c'est notre droit évident, car s'il est vrai, il l'est toujours, en toutes circonstances. La Constitution bavaroise ne connaît pas d'incapacité au trône résultant de l'impossibilité pour l'appelé de gouverner. Qu'eût dit l'opinion, si S. A. R. le prince Régent, d'accord avec la Chambre bavaroise, eût introduit un article créant cette incapacité, à l'exemple de Bade et d'autres pays? Quelles clameurs n'eût-il pas soulevées, en détrônant le roi Louis, en empêchant l'accession du roi Othon et en se mettant à leur place? Le cas est absolument pareil. »

Ce n'est qu'un exemple. La théorie, d'ailleurs, est en parfaite harmonie avec les conclusions qu'il amène. Quoi qu'en disent les constitutions des trois États du Sud, les souverains allemands règnent non pas en suite d'une élection, non pas en force d'un mandat, mais par un droit propre qui, dès l'origine, est dans leur maison, qui appartient à leur maison. La nation peut limiter leur pouvoir, en assujettir l'exercice à certaines formes, prendre contre lui certaines garanties. Elle ne peut intervenir dans le mode de sa transmission. Celle-ci est réglée par une loi de famille, écrite ou non, aussi vieille que la Maison même — et qui n'a subi d'autres modifications que celles qu'ont acceptées tous les intéressés. Les constitutions, en adoptant cettte loi de famille, en prescrivant qu'elle serait désormais considérée comme une loi de l'État, n'ont pu lui enlever son

caractère, ni la rendre modifiable par l'État seul. De ce qu'une constitution proclame que l'inviolabilité de la vie humaine sera désormais reconnue comme une base des lois du pays, il ne s'ensuit pas que, demain, le Parlement puisse, par voie d'amendement, établir que la vie des sujets est à la disposition des gouvernants.

§ 51. — Cet exposé un peu long de la question de l'ebenbürtigkeit est justifié, à la fois, par l'importance pratique du problème et parce qu'elle éclaire le caractère spécial du droit monarchique allemand. Une dernière considération se présente :

Les familles médiatisées ont l'égalité de naissance. Il suffit d'ouvrir le Gotha, à sa deuxième partie, pour voir que beaucoup de leurs membres ont épousé des femmes qui ne possèdent en aucune façon l'ebenbürtigkeit. Nous n'envisageons pas les mariages clairement disproportionnés, — généralement morganatiques ou accompagnés d'une renonciation de l'époux à ses privilèges de classe, — mais au contraire ceux où le rang des deux époux n'offre guère que cette différence que l'un a cette égalité que l'autre n'a pas[1]. Qu'advient-il des enfants qui en naissent? En droit, la réponse serait douteuse. En fait, ils sont acceptés sans difficulté comme « ebenbürtig ». Le prince Aloys de Lichtenstein, frère du prince régnant actuel, avait épousé une comtesse Kinsky, qui n'est ni de famille médiatisée ni des comtes d'Empire. Le prince Jean II n'en est pas moins sou-

[1] Le droit princier allemand fait une distinction entre les « mésalliances » et les mariages sans égalité de naissance. A ces deux genres d'union, s'ajoutent les mariages morganatiques. La mésalliance, c'est l'union d'un prince, ou équivalent, avec une personne de la bourgeoisie, union à laquelle le mari, veut faire sortir ses pleins et entiers effets. Elle ne donne à l'épouse ni aux enfants ni droits de « classe » ni droits publics, *de plano*.

Le mariage sans égalité de naissance est contracté avec une jeune fille noble mais qui n'est pas de la catégorie exigée, c'est-à-dire de famille ni souveraine ni médiatisée. Le doute est d'autant plus possible que telles maisons exigent que les ascendantes soient de ce rang pendant que telles autres n'envisagent que les ascendants mâles.

Le mariage morganatique est celui où le mari reconnaît l'inégalité de naissance et ne demande au mariage que ses effets civils.

verain et sa sœur n'a eu aucune difficulté à devenir princesse de Bavière. Un prince médiatisé a épousé une italienne, de fort bonne noblesse sans doute, mais sans prétentions à l'égalité de naissance. Leur fils n'en est pas moins membre héréditaire de la première Chambre, en Prusse et en Hesse.

Il semble donc que l'ebenbürtigkeit ne soit une condition rigoureuse que pour les familles régnantes et ne soit pas exigée dans les familles médiatisées. Surtout, il semble dériver que, par ce moyen, les petites-filles de personnes n'ayant pas cette égalité peuvent entrer dans les maisons souveraines. C'est une brèche très large faite au principe et l'on peut presque prévoir le jour où, seule, l'histoire[1] se préoccupera de lui.

§ 52. — L'ordre direct et principal de succession au trône qui appelle l'aîné en ligne masculine, présente quelques particularités.

En Wurtemberg, le roi doit être chrétien, sous peine d'exclusion. Peu importe, d'ailleurs, à quelle confession il appartient. Il peut être catholique, romain, vieux-catholique, orthodoxe, luthérien, calviniste, anglican, pourvu qu'il soit chrétien.

En Saxe-Cobourg et Gotha, le duc Ernest II n'ayant pas d'enfants, le trône revenait à la descendance de son frère Albert et de la reine Victoria. La Constitution exclut, formellement, le roi d'Angleterre et son héritier présomptif. L'actuel prince de Galles aurait donc été héritier présomptif de Cobourg et Gotha jusqu'à la mort de son frère aîné, le duc de Clarence, si son père, l'actuel Édouard VII, n'avait en 1863 renoncé pour lui et ses enfants au trône de Cobourg, au profit de ses frères, les ducs d'Edimbourg, de Connaught et d'Albany. Le duc d'Edimbourg, en effet, succéda à Ernest II. Après lui, sur renonciation du duc de Connaught, le fils du duc d'Albany est monté sur le trône.

[1] C'est l'opinion de toute une école de publicistes allemands. A côté, s'en élève une autre qui fait du maintien de ces règles la condition première de la durée de l'union des souverains et des sujets. On a vu que, pour parer au danger que je signale, les nouvelles lois de famille exigent que la famille médiatisée qui réclame l'égalité ne l'accorde qu'à des filles du même rang.

L'incompatibilité entre les couronnes de Cobourg-Gotha et d'Angleterre serait suspendue s'il ne restait d'autre descendant du Prince-Consort que le roi d'Angleterre. Celui-ci, en ce cas, régnerait sur le duché, mais seulement jusqu'à ce qu'un autre descendant que lui ou l'héritier présomptif fût habile à succéder. Il devrait, dans cet intervalle, se faire représenter par un Statthalter, obligatoirement protestant[1].

En Brunswick, comme partout ailleurs, en cas d'empêchement aux fonctions du gouvernement, permanent ou passager, venant de n'importe quelle cause, un régent est nommé pour substituer le duc empêché. Le fait que le duc de Cumberland ne reconnaît pas la constitution impériale a été considéré comme un empêchement de gouverner et un régent a été choisi, en personne du prince Albert de Prusse.

Les Brunswickois, d'ailleurs, se lassent d'un provisoire qui dure depuis bientôt dix-huit ans. En novembre 1902, le Landtag dut voter une loi réglant la succession à la régence, en cas de mort du prince Albert de Prusse. L'opinion s'agita assez vivement. « La Maison royale de Hanovre, disait-on, a eu tout le temps de peser ses décisions. Elle ne peut raisonnablement pas espérer modifier l'état de choses actuel par son refus de l'accepter. Qu'elle choisisse. A défaut, considérons que son abstention équivaut à une renonciation formelle du duc de Cumberland et songeons à nous donner une dynastie! »

Il est très évident que la monarchie ne sert pas uniquement à donner à un souverain les joies du pouvoir. Le pays en attend certains services, certaines utilités que le Brunswick ne peut pas trouver dans un régime provisoire. Il semble avoir le droit de réclamer une dynastie, une monarchie propre, surtout alors qu'il n'a réduit aucunement la situation qu'il fait au chef de l'État.

§ 53. — A côté de l'ordre ordinaire de succession, en ligne masculine, se place l'ordre en ligne féminine.

[1] Condition qui n'est pas imposée au souverain.

Théoriquement, il ne viendrait qu'au troisième lieu, car partout on n'attribue la couronne aux fils des princesses qu'à défaut de pactes successoires la donnant soit à une autre ligne, soit même à une autre famille. En réalité, maintenant, la succession par les femmes est seule à suppléer à l'extinction de la ligne mâle. Elle n'est prévue par la Constitution, ou la loi de famille, qu'en Prusse, Bavière, Saxe, Wurtemberg, Hesse et Brunswick.

On n'y a recours, bien entendu que dans ce dernier cas. C'est la princesse la plus proche parente du premier souverain qui est appelée. Qu'elle puisse régner, comme en Bavière, ou que, comme ailleurs, elle ne puisse que transmettre la couronne à ses descendants masculins, à partir d'elle, la règle de succession en ligne masculine reprend toute sa force.

En Bavière, où la possibilité de voir régner une femme n'est pas exclue, on a prévu que le trône pouvait appartenir à la reine d'un autre pays. Elle doit nommer un vice-roi et après elle, c'est le second de ses fils qui devient roi de Bavière.

§ 54. — Les pactes successoires [1], auxquels on donne la préférence sur la vocation de la ligne féminine, apparaissent comme de deux sortes.

Les uns découlent de l'appartenance à une même famille, ne prescrivent, en somme, qu'un retour à ce principe de l'indivisibilité du territoire qui n'a été proclamé que postérieurement à un partage dont on prévoit la cessation. Tels : celui qui lie les deux Schwarzbourg ou celui en vertu duquel le prince Henri XIV de la branche cadette vient d'assumer le gouvernement de Reuss lig. aînée, après la mort du prince Henri XXII. Cette catégorie de pactes successoires sont en parfait accord avec la règle générale et ne font qu'enlever les obstacles qu'une différence de nationalité pourrait apporter à la succession des agnats appelés.

[1] « Erbverbruderungen. »

En Reuss, le défunt prince Henri XXII n'a laissé qu'un fils, atteint de maladie mentale, et que la Diète a reconnu incapable de gouverner. Cette incapacité n'est un motif d'exclusion du trône qu'en Bade et en Meiningen [1]. Le fils a été proclamé souverain mais la régence a été donnée à l'héritier présomptif, le prince régnant de Reuss l. cad. Le singulier de la chose, c'est que Henri XIV, très âgé, a depuis longtemps délégué tous ses pouvoirs à son fils et qu'il a aujourd'hui, dans le pays voisin, des fonctions qu'il jugeait trop lourdes dans le sien.

Dans un avenir plus ou moins prochain, les deux Reuss auront le même prince, s'en suivra-t-il que les deux principautés fusionneront?

La même question se posera en Schwarzbourg lorsque aura disparu le septuagénaire héritier présomptif. Les deux États, soumis au prince Sizzo s'uniront-ils?

La Constitution de l'Empire rend assez fondée une réponse négative. Aussi bien la « grande Reuss » que le « grand Schwarzbourg » constitueraient des États trop peu importants pour avoir deux délégués au Conseil fédéral et la fusion leur enlèverait la moitié de leur action sur la marche de l'Empire. Elles perdraient une partie de leurs députés au Reichstag. A côté de ce préjudice d'ordre général, s'en placeraient d'autres, d'ordre privé. En outre, la séparation a duré longtemps. Les institutions publiques et les mœurs politiques ne sont pas les mêmes. En tout cas, la fusion complète sera probablement précédée, surtout en Reuss, d'une période de vie commune [2].

Très différents de cette sorte de pactes sont ceux qui unissent, par exemple, Schaumbourg-Lippe et Lippe-Detmold, les États saxons, ou encore celui qui appelle à la succession

[1] M. Kircher a donc tort, dans la monographie de Saxe-Meiningen, en donnant cette exclusion comme générale en Allemagne.

[2] On sait que tous les princes de Reuss portent le prénom d'Henry suivi d'un numéro d'ordre. Dans la ligne cadette, le numérotage commence et finit avec le siècle. Dans la ligne aînée, qui va s'éteindre, il croît jusqu'à 100 et recommence après.

de Schwarzbourg la famille de Stolberg. Entre eux, même il y a si peu de similitude qu'il faut les observer séparément.

La principauté de Schaumbourg n'a rien de commun avec celle de Lippe. On l'appelle Schaumbourg-Lippe, parce que son souverain est agnat de la maison de Lippe, mais les sujets de Schaumbourg ne sont pas plus Lippois que les Anglais ne sont Hanovriens, les Portugais ou les Belges, Saxons, ou les Roumains, Prussiens. Si, un jour, par l'exclusion des deux lignes intermédiaires, le prince de Schaumbourg règne à Detmold, ce ne sera pas en vertu des pactes de famille mais comme agnat et, entre les deux États, il ne pourra y avoir qu'une union personnelle.

La chose est plus grave dans les États saxons. L'électeur Frédéric II laissa, en 1464, deux fils, Albert et Ernest, qui, en 1485, se partagèrent ses États et fondèrent, l'un la ligne Albertine aujourd'hui royale, l'autre la ligne Ernestine. Celle-ci s'est divisée en deux branches : l'une qui ne comprend que la famille grand-ducale de Weimar, l'autre, — qui est représentée par les rameaux de Meiningen, d'Altenbourg et de Cobourg-Gotha, — porte le nom de branche de Gotha. Or, dans ces trois derniers rameaux, de nombreuses conventions établissent qu'en cas d'extinction de l'une d'entre eux, les deux autres se partagent ses États. S'ils disparaissent tous les trois, les États vont à la branche de Weimar. A défaut, enfin, à la Saxe royale. De son côté, Weimar reconnaît qu'en cas d'extinction de la ligne masculine, le grand-duché se partage entre les trois rameaux de la branche de Gotha. Enfin, la Saxe royale a pour héritiers, en cas d'extinction en ligne masculine, tous les rameaux de la ligne Ernestine, c'est-à-dire, Weimar, Meiningen, Altenbourg et Cobourg-Gotha.

On voit l'intérêt qu'avait la maison de Meiningen à relever d'une incapacité possible les enfants de l'héritier présomptif. Les textes sont formels et ne permettent pas de recourir à la ligne féminine pour éviter le partage du duché, c'est-à-dire sa disparition. Actuellement, un semblable péril ne menace pas les autres monarchies saxonnes. Le

roi de Saxe a deux fils et trois petits-fils. La maison de Weimar compte de nombreux princes successibles. La famille royale d'Angleterre pourvoiera le trône de Gotha. Mais pour ne pas être actuel, ce n'en est pas moins un danger. D'autant que ces pactes de familles ont été exécutés. En 1825, la maison de Gotha-Altenbourg s'étant éteinte, ses possessions furent partagées et il y eut un État de moins en Allemagne.

Ce qui montre bien quelle évolution profonde a faite en trois quarts de siècle l'idée de l'État, c'est que personne ne redoute ce danger que chacun reconnaît. Certes, les princes souhaitent que leur postérité continue à régner, les hommes d'État se résigneraient mal à une fusion qui diminuerait les occasions qu'ils ont de déployer leurs talents, mais la « nation », la population si l'on veut, sait et sent que l'éventualité ne peut pas se produire. L'indivisibilité des États est écrite au début de toutes les constitutions, elle est un dogme pour la conscience publique ; l'Empire même ne peut accepter cette suppression d'un de ses membres.

Cependant, on ne peut songer à renoncer à l'ordre établi et à donner la précédence à la succession féminine. Si un des États du rameau de Gotha disparaît, — supposons que ce soit Meiningen, — ses héritiers ne seraient que deux, Cobourg-Gotha et Altenbourg. Il serait possible d'attribuer Meiningen à un d'entre eux, moyennant une compensation pécuniaire. Si la branche de Weimar finissait avant la branche de Gotha, le problème serait plus difficile car il y aurait trois compétiteurs. En cas d'extinction de la maison de Saxe, la situation serait inextricable. Non seulement, le partage devrait se faire entre quatre États mais encore on devrait décider s'il y aurait lieu de le faire par branches ou par rameaux.

Ce qui est accepté sans discussion, c'est que le principe de l'indivisibilité l'emporterait sans aucun doute.

Par la même raison, un pacte successoire souvent cité est caduc. C'est la convention de succession réciproque conclue en 1614 à Naumbourg, entre le Brandebourg, la Saxe et la Hesse. En cas d'extinction de la maison de Brandebourg,

ses États devaient être divisés par moitié entre les autres contractants. Si la Hesse disparaissait, le Brandebourg en prenait 1/3 et 2/3 allaient à la Saxe. Celle-ci devait-elle être partagée, c'était aussi 1/3 au Brandebourg, 2/3 à la Hesse. En Prusse et en Saxe, on considère le traité comme non existant. En effet — et sans citer d'évidentes raisons plus importantes encore — son exécution suppose un partage qu'on reconnaît comme impossible. Les publicistes hessois admettent que le manque de confirmation du pacte par l'Empereur alors régnant enlève toute validité à cet acte, mais ils tiennent pour très valable un autre traité, — de 1373, celui-là, — de succession réciproque, entre la Hesse et la Saxe. A leur point de vue, ils ont raison. En effet, si c'est la dynastie hessoise qui s'éteint, l'indivisibilité entre en jeu, et la Hesse n'est pas partagée entre les cinq dynasties saxonnes. Si ce sont ces dynasties qui disparaissent, la Hesse prend toutes leurs possessions et l'indivisibilité n'entre pas en jeu [1].

Le pacte de Schwarzbourg avec les Stolberg est de toute autre nature et aucune considération de droit public ne s'opposerait à ce que cette illustre famille redevînt régnante.

§ 55. — En dehors de ceux dont on a vu la situation particulière au point de vue de la succession au trône, deux États auront tôt ou tard une dévolution remarquable de leur couronne : Le Wurtemberg et la Hesse. Le roi Guillaume II n'a qu'une fille. Il descend de l'aîné des cinq fils du duc Frédéric-Eugène, mort en 1797. La postérité des trois fils qui suivaient (Louis, Eugène et Guillaume) ne compte actuellement que des princesses, ou provient de mariages sans égalité de naissance. Seule, la cinquième ligne, celle du duc Alexandre, est représentée par de nombreux princes. Ils ne sont pas exclus du trône par le fait d'être catholiques et le chef de la ligne, le duc Philippe, est le petits-fils de Louis-Philippe.

[1] Il faut ajouter que les publicistes hessois n'avancent cette allégation qu'en théorie pure.

En Hesse, le divorce du grand-duc régnant est venu rendre plus lointaine l'espérance de voir naître un fils héritier direct. Le souverain n'a que des sœurs. Les frères de son père ont tous deux contracté des mariages morganatiques. De même, les deux frères de son grand-père. C'est donc dans la branche aînée qu'il faudra chercher un successeur. Si, dans la ligne directe, rien n'est plus aisé que de savoir qui est appelé par l'ordre de primogéniture, la question est plus ardue en matière de succession collatérale. Les publicistes hessois sont partagés; les uns soutiennent les droits de la branche des Landgraves, ou de Philippsruhe; les autres jugent incontestables ceux de la branche de Philippstal[1]. Les nombreux mémoires publiés semblent cependant établir le bien fondé des revendications de la première de ces maisons, représentée par le beau-frère de l'empereur Guillaume et, après lui, par ses six fils.

§ 56. — Les règles qui guident l'institution et l'exercice d'une régence ont une portée pratique. Quatre des États allemands y sont actuellement soumis : la Bavière, le Brunswick, Lippe et Reuss ligne aînée. C'est en qualité de régent que Guillaume I a d'abord gouverné la Prusse. L'actuel grand-duc de Bade a eu le pouvoir par cette voie, et, encore, on fait ici abstraction des régences qu'on pourrait qualifier de naturelles, amenées par la minorité du monarque.

En vérité, et le fait vaut d'être remarqué, sur vingt-deux monarchies aucune n'a, en cette année, de chef mineur d'âge, pendant que quatre ont dû recourir à un régent par incapacité des titulaires.

C'est donc une institution d'usage courant et les bases qui lui sont données doivent être rappelées.

Il y a lieu à régence quand le souverain est mineur d'âge — c'est la régence ordinaire — ou quand il ne peut régner par suite d'un empêchement durable, maladie

[1] Voir le Gotha, art. Hesse.

mentale ou corporelle. C'est la régence extraordinaire[1].

L'âge auquel cesse la minorité est, dans les quatre royaumes et quelques États[2], fixé à dix-huit ans, ailleurs à vingt et un ans. Les grands-duchés Mecklembourgeois ont seuls fixé à dix-neuf ans la majorité de leurs chefs d'État. La régence ordinaire a donc un terme fixe, une fin automatique pourrait-on dire. De même, elle commence sans qu'il soit besoin de décision, d'acte gouvernemental ou législatif. La constitution, ou une loi de famille que la Constitution déclare partie intégrante du droit public, désigne à qui revient le droit de régence et le régent est appelé à gouverner au même instant que le souverain est appelé à régner[3]. Il peut décliner ces fonctions — comme un monarque peut refuser la couronne — et c'est ce qu'il est réputé faire s'il se refuse à prêter le serment que toutes les constitutions lui imposent.

Qui sera-t-il? L'ancien droit appelle le plus proche agnat majeur, c'est-à-dire l'héritier présomptif, s'il a l'âge requis. La Prusse, la Saxe, Reuss lig. cad., les Mecklembourg n'ont pas désigné d'autre personne. Le Wurtemberg prévoit le cas où il n'existerait pas d'agnat majeur et, dans cette éventualité, confie le gouvernement à la mère et, à défaut, à la grand'mère paternelle du roi. De même, ou à peu près, la Bavière. Si aucun agnat n'est apte à la régence, celle-ci va à la veuve du roi décédé. Peu importe qu'elle soit ou non la mère du roi mineur. A l'inverse, la

[1] Il fut un temps où la maxime « le Roi règne et ne gouverne pas » était prise tellement au pied de la lettre qu'on se demandait quelle pouvait être l'utilité d'une régence. « Qu'importe — écrivait-on le plus sérieusement du monde — que le Roi soit mineur ou même fou, puisqu'aucun acte de gouvernement ne peut provenir de lui? » Ce souvenir met en lumière la différence des idées d'alors sur la monarchie parlementaire et de celles d'aujourd'hui sur la monarchie constitutionnelle.

[2] Brunswick, Oldenbourg, Schwarzbourg-Sondershausen.

[3] La Prusse forme une exception dans la forme. Même pour la régence ordinaire, les deux Chambres sont réunies et délibèrent. Mais seulement sur la nécessité de la régence et non pas sur la personne du régent. L'art. 56 de la loi est donc sans signification aucune, l'âge des rois ne se prêtant pas à une discussion. L'art. 57 est plus important et donne aux Chambres, en séance plénière, le droit d'élire un régent, à défaut d'agnat majeur.

mère du roi mineur, si elle n'est pas veuve du roi précédent, ne peut recevoir la régence[1].

La Hesse a conservé les anciennes règles. C'est à la loi de famille que la Constitution (art. 5, § 4) renvoie pour la détermination des cas où une régence est nécessaire et pour la personne du régent[2].

Cobourg et Gotha, Meiningen, Altenbourg. Reuss lig. aîn. appellent d'abord la mère et la grand'mère paternelle du mineur[3].

Ces dispositions doivent être modifiées en cas de régence extraordinaire. Il faut d'abord établir la nécessité de ce régime. Si le souverain est empêché par une maladie corporelle, il peut prendre l'initiative et, en général, exercer la faculté de déléguer ses pouvoirs. S'il est en proie à des désordres mentaux, c'est en dehors de lui, peut-être contre lui qu'on doit agir. En Prusse, l'héritier présomptif et, s'il ne le fait pas, les ministres unis doivent saisir les Chambres qui décident en séance commune. Si elles se refusent à reconnaître la nécessité de la régence, les pouvoirs que l'héritier, autorisé par la constitution, avait assumés cessent à l'instant.

On voit pourquoi les lois fondamentales de toutes les monarchies ont évité une trop grande précision. Les événements de ce genre proviennent, en majeure partie, d'une maladie dont les degrés et les formes varient à l'infini. L'appréciation en est difficile. A côté des règles, bien vulgaires, mais qu'on ne peut pas absolument négliger, qu'apportent les convenances et l'humanité, l'intérêt général

[1] La supposition peut se réaliser si la couronne va d'onclé à neveu.

[2] Cette loi de famille est certainement peu précise ou mal connue, car les auteurs ne sont pas d'accord sur ses prescriptions. M. Kosack — qui fait autorité — expose comme suit, l'ordre dans lequel il doit être procédé : 1° La personne qu'a désignée le souverain défunt ; 2° la mère du mineur ; 3° l'agnat le plus proche; 4° une haute personnalité nommée par le ministère d'État. Au contraire M. Kuchler écrit : « D'après la coutume et la loi de famille, on doit tenir comme certain que le premier agnat successible est appelé à la régence ».

La divergence montre le vague des prescriptions qui, du droit particulier des princes, ne sont pas entrées dans le droit public allemand.

[3] Naturellement si elles ne sont pas remariées.

a ses exigences. De là, l'initiative laissée à la famille. Mais de là, aussi, cette faculté donnée à l'héritier présomptif de s'emparer du pouvoir. A la vérité, le consentement préalable des ministres, la ratification nécessaire des Chambres, rendent cette faculté aussi peu périlleuse que possible. D'ailleurs, quelle autre précaution pourrait-on prendre[1]?

La même procédure se retrouve en Bavière, où l'ordre d'évocation à la régence extraordinaire est pareil à celui de la régence ordinaire. Ici, les Chambres n'ont pas comme en Prusse le droit d'élire le régent à défaut d'agnat majeur. En ce cas, la veuve du roi défunt est régente. Si celle-ci est morte ou remariée, on confie la direction de l'État à un des grands officiers de la Couronne, dans l'ordre que voici : Maître de Cour, Chambellan, Maréchal de Cour, Grand Maître des Postes. Dans Cobourg et Gotha et dans Reuss l. a., l'épouse du souverain empêché est appelée en premier lieu. Oldenbourg, au contraire, ne lui confie la régence qu'en l'absence de princes successibles et majeurs. Schaumbourg-Lippe, même si l'agnat successible est le fils du monarque, ne l'appelle qu'après la mère de ce prince.

§ 57. — Si l'on voulait résumer cette diversité, en accordant aux règles exceptionnelles l'importance qu'elles méritent, on admettrait la généralité du principe d'après lequel l'héritier présomptif a droit à la régence, tant ordinaire qu'extraordinaire. Et la seule limite sérieuse que trouve ce droit, réside dans la faculté donnée au souverain de désigner la personne qui gouvernera après sa mort, s'il laisse un enfant mineur.

Les pouvoirs du régent sont en général ceux du souverain même. La Bavière (Const. 1 et 11, art. 18 et 19) déclare provisoires toutes les nominations qu'il fait, autrement que dans l'ordre judiciaire. Si une régence se prolongeait longtemps, il y aurait dans cette disposition un danger considérable pour l'organisation administrative. L'inamovibilité

[1] La Saxe royale a mis les formes à suivre dans le texte de sa Constitution. L'installation d'une régence ne peut être demandée aux Chambres que sur l'avis de la majorité des princes majeurs.

du fonctionnaire est une garantie pour les administrés, plus nécessaire en Bavière qu'ailleurs. Une loi de 1888 a statué que cette inamovibilité serait acquise après trois ans de service. Le régent bavarois est astreint à consulter le conseil des ministres, assimilé à un conseil de régence. En Saxe (Const., art. 12) et dans plusieurs monarchies moindres, aucune modification constitutionnelle ne peut être proposée ou sanctionnée par le régent qu'après avis du conseil de famille[1]. De même, en Oldenbourg. — En Wurtemberg (Const., art. 15) le régent ne peut créer de nouvelles charges d'État ou de Cour, ni fonder un nouvel ordre de chevalerie. Ce qui est à la fois plus important et plus rare, c'est que des modifications peuvent bien être apportées à la Constitution pendant une régence, par la procédure habituelle, mais perdent toute vigueur quand la régence cesse.

§ 58. — La régence supplée à l' « incapacité durable » où est le souverain d'exercer ses pouvoirs. Elle n'est pas instituée, en Allemagne, pour le remplacer en cas d'incapacité temporaire et accidentelle. Cette dernière éventualité donne lieu à la nomination d'un « Stellvertreter », d'un remplaçant. Elle n'est prévue que dans certaines constitutions. Celle de la Prusse l'ignore. C'est à tort, cependant, qu'on ferait dériver de ce silence l'obligation de nommer le suppléant par une loi soumise aux Chambres, et non pas par simple décret. La compétence des Chambres est fixée, précisée, par la Constitution, qui ne la met en jeu qu'à l'occasion d'une régence. Les pouvoirs du Roi sont absolus, sauf disposition contraire, et la Constitution ne les limite aucunement en cette matière. Le Roi est donc libre de choisir son suppléant, de le changer, de le révoquer.

[1] Si les princes majeurs de la Maison royale sont moins de trois, il y a lieu de convoquer les princes de la branche Ernestine (Cobourg, Altenbourg, Meiningen, Weimar) jusqu'à ce que ce nombre soit atteint. C'est un exemple de la solidarité subsistant entre ces diverses dynasties et, par suite entre ces divers pays. Même politiquement, il n'est pas indifférent qu'une « Grande Saxe » ne soit pas imprévoyable.

C'est donc évidemment à tort que M. Meyer refuse cette faculté au monarque et avec raison que la couronne de Prusse en a fait usage cinq fois, de 1857 à 1898.

En réalité, le droit public, seul intéressé dans l'instauration d'une régence, n'intervient pas dans le mandat qu'un souverain donne à une personne de sa confiance. Mandat qui n'est pas forcément général, qui peut être limité même aux affaires courantes, qui, révocable *ad nutum*, laisse subsister l'autorité du mandant. En outre, puisqu'il s'agit d'empêchement provisoire, il ne peut être question d'un cas d'altération des facultés mentales dont la durée est toujours incertaine. Ce souverain peut donc surveiller son suppléant qui est en somme plus un lieutenant qu'un représentant.

Pour prévenir un abus possible et empêcher qu'une véritable régence ne soit confiée à qui n'a pas qualité pour l'exercer, en violation de la Constitution et au préjudice des agnats, la Bavière, la Saxe, l'Oldenbourg ont stipulé qu'au bout d'un an ou d'une période raisonnable, l'empêchement persistant serait considéré comme permanent et la suppléance transformée en régence soumise aux règles constitutionnelles[1].

[1] On voit, par un fait d'un autre ordre, toute la différence entre la « Regentschaft », et la « Stellvertretung ». Le régent de Bavière recoit un traitement de 200 mille florins (340.000 M.), pris sur la liste civile si la régence est ordinaire (minorité, grossesse de la reine veuve), payée par l'État si elle est extraordinaire (dans le cas actuel). Le « remplaçant » est payé par le Roi, exactement dans la mesure qu'il juge convenable, et n'a aucune action envers l'État.

Ou encore : Le prince de Reuss l. cad. avait délégué à son fils l'exercice du pouvoir, en alléguant son âge et sa santé. La couronne de Reuss l. a. étant venue à un souverain incapable d'une façon durable, la régence a été dévolue à ce prince de Reuss l. cad., comme plus proche agnat et il l'a assumée. Son fils est « suppléant ». Lui est régent.

LIVRE IV

LES CONSTITUTIONS

---

§ 59. — A l'exception des deux grands-Duchés de Mecklembourg, toutes les monarchies allemandes ont une constitution, au sens strict, c'est-à-dire qu'elles possèdent un acte où sont énumérées les limites mises au pouvoir de leur souverain.

Le côté commun à tous ces textes, c'est qu'ils ne se bornent pas à répartir la puissance publique entre un certain nombre de « pouvoirs », à régler leur exercice et leurs rapports. Tous se sont incorporé, en plus ou moins grande proportion, la déclaration faite à Francfort des droits fondamentaux du peuple allemand, et précisent, en termes explicites, ce que ne peut pas faire la puissance publique, même si tous ses détenteurs sont d'accord. La plupart indiquent dans quelle forme peuvent être exercées les facultés qu'ils n'enlèvent pas au Gouvernement et indiquent comment les gouvernés peuvent se garantir contre des excès de pouvoir ou des violations de forme.

Les constitutions ne se bornent même pas là. Leurs auteurs visaient certainement à ce qu'elles fussent, par elles-mêmes, une garantie pour les sujets, à ce que ceux-ci n'eussent pas besoin, pour se protéger contre un pouvoir, d'en appeler à un autre. Certes, le contrôle donné aux Chambres, la faculté d'intervention que possèdent les députés peuvent, ailleurs, prévenir bien des abus, remédier à quelques-uns. Mais outre que ce bien est acquis au prix d'un danger —

celui de remplacer un pouvoir respectueux de ses limites par un autre qui n'en connaît point — et d'une violation du principe fondamental du système représentatif, les constitutions allemandes tendent à éviter la nécessité de recourir à ce moyen, à le conserver comme une garantie surérogataire, précieuse surtout aux temps troublés où le droit perd son autorité. Dans les époques normales — et ce sont celles-là qu'elles prévoient, les seules qu'elles puissent régir — elles rendent inutile toute ingérence entre le « sujet » et « l'objet » de la puissance publique. Il suffit de les lire pour apprécier si tel acte du Gouvernement rentre ou non dans sa compétence et, par suite, si les ministres, qui en sont responsables, sont punissables ou non.

Ce ne sont pas seulement les « droits politiques » qu'elles édictent. Elles ne s'inspirent pas de ce principe, admis ailleurs, que la liberté du vote renferme toutes les autres. Non pas toutes les libertés, — car il y en a autant que l'homme peut accomplir d'actions, — mais celles que l'accord commun regarde comme les principales sont établies, ainsi que les limites qu'elles appellent. Les limites varient, insensiblement d'un État à l'autre, d'une façon notable si l'on compare le régime le plus libéral à celui qui l'est le moins. Partout, elles sont soustraites à l'arbitraire et ne se déplacent pas suivant les oscillations politiques.

Sauf de très rares exceptions, les constitutions actuelles représentatives ont succédé partout à des constitutions par « États ». L'Europe ne contient plus que deux pays dotés d'un pareil régime, la Finlande et le Mecklembourg[1]. Mais le dernier en offre une modalité qui se rapproche davantage de l'ancienne organisation allemande. Celle-ci, d'ailleurs, variait de pays à pays. Elle ne provenait pas, comme le plus grand nombre des régimes modernes, de l'imitation d'un type préconçu, de l'obéissance à une théorie

[1] Et la principauté de Ratzebourg. On peut contester à ce pays qu'il ait la qualité d' « État » mais non pas qu'il posséde une constitution. C'est même une des plus récentes qui aient été promulguées en Allemagne. Elle l'a été en 1889 et institue une représentation par états : noblesse, clergé, villes et campagnes.

bâtie par des philosophes. Elle dérivait d'arrangements successifs, dérivant de la proportion des intérêts et des forces qu'il s'agissait de concilier; dans chaque État, cette proportion différait.

Dans quelques-uns, cette organisation, cette collaboration du souverain avec les représentants des classes, qui avaient pour mission de défendre les intérêts et les privilèges de leur classe, avait disparu en fait au xvii[e] siècle. C'était les grands États, ceux où l'intensité de la vie politique, où le développement brusque et énorme des fonctions gouvernantes nécessitaient l'unité de l'État, de la nation. Elle n'avait pas disparu en entier. Les privilèges laissés aux villes, — le « self-government », dirait-on aujourd'hui — et qu'elles ne cessèrent de posséder, étaient des tempéraments de première importance au pouvoir du souverain. Ce n'est qu'en en faisant abstraction, c'est-à-dire en jugeant avec légèreté, qu'on peut appeler « période de l'absolutisme » celle qui dura, en Prusse, depuis Frédéric II jusqu'à 1848. L'absolutisme n'y fleurit vraiment que pendant les vingt premières années du xix[e] siècle car, dès 1815, les Diètes provinciales avaient repris le rôle des anciens États, et les moindres corporations, les communes, leur importance.

En Bavière, il en était de même. Dès 1689, les États deviennent insignifiants mais les Diètes de province ont une action qui va jusqu'à l'autonomie, administrative et financière. Nous retrouvons les mêmes dates en Bade[1].

Dans les États moindres, au contraire, les « États » subsistèrent, parce que rien n'était changé aux conditions qui les avaient fait naître. Une impulsion extérieure aurait seule pu amener une transformation de régime, mais ils se trouvaient en règle parfaite avec l'article de l'Acte de la Confédération germanique, imposant cette constitution par

1 Oldenbourg est probablement le seul État qui n'ait pas connu ce mode de représentation. Il contenait peu de grands et puissants seigneurs. L'immense majorité de ses paysans étaient libres, du moins dans ce qui est actuellement le duché : Ses souverains devaient être économes et, dispensés de solliciter des impôts, ils n'eurent pas à subir une assemblée pour en contrôler l'emploi, ni des « États » pour en faire la répartition.

États, cette « Standischer Verfassung » qu'ils possédaient.

La plupart se bornèrent à confirmer, dans un acte formel ce qui existait de fait [1].

La transition entre l'ancien et le nouveau système a donc été immédiate dans ces États, médiate au contraire dans les grands. Une différence d'égale importance s'observe dans les mobiles qui l'ont décidée.

Napoléon avait donné à la Westphalie une constitution que nous trouvons bien peu libérale, qui nous semble n'assurer qu'une dérisoire apparence de ces droits politiques dont notre pays était le grand propagateur. Elle avait ce prestige d'être nouvelle, de rompre avec le passé qu'il était de mode de couvrir d'imprécations. La Bavière fut la première à imiter la Westphalie. Celle-ci avait sa constitution depuis novembre 1807. En mai 1808, le roi de Bavière abolissait les Diètes provinciales et promulguait un statut commun à tout son royaume[2]. Bade suivit de près le mouvement[3]. L'Édit constitutionnel est de juillet 1808.

La Hesse, envahie par nos troupes, n'avait pas eu à imiter ou non l'exemple de la Westphalie mais, dès la paix, elle eut à se préoccuper d'aspirations que ses sujets ne pouvaient pas ne pas nourrir, entourée comme elle l'était de trois États déjà constitutionnels, voisins de la France. Et, en 1820, en adoptant le système représentatif, elle acheva de lui donner l'Allemagne du sud puisque, on le verra plus loin, il régissait déjà le Wurtemberg.

La Saxe qui, dès sa transformation en royaume, avait confirmé son ancienne constitution par classes, céda au mouvement de 1830 et, un an après, se donna une constitution représentative. Brunswick et Weimar, de même. Ailleurs, il fallut, de plus, l'agitation de 1848. Sur l'exemple de la Prusse, tous ceux qui n'avaient pas encore une

[1] Schaumbourg, 1816 — Meiningen, 1829 — Brunswick, 1832 — Weimar, 1816, etc.

[2] Qui a fait place à la constitution de mai 1818. Celle-ci contient une introduction et dix titres. Avec ses nombreux suppléments et de non moins nombreux amendements, elle est encore en vigueur.

[3] Et le suivit même deux fois, car sa seconde constitution vraiment représentative est du 22 août 1818.

représentation nationale l'établirent aussitôt, pendant que ceux qui en étaient dotés incorporèrent à leurs constitutions des articles nouveaux et achevèrent l'œuvre d'unification et de nivellement commencée avec le siècle.

§ 60. — Cette transformation ne s'opéra ni sans difficultés, ni sans résistances. Certes, dans les pays où les anciennes institutions étaient tombées en une telle déchéance qu'on appelle absolutisme le régime qui y avait vigueur, ces difficultés durent être moindres. Elles n'y étaient pas nulles. Les Diètes provinciales ne purent être supprimées sans alarmer quelques intérêts. En outre, si les classes n'avaient plus de participation collégiale au gouvernement, chacune trouvait dans la conservation de son entité, celle de son influence ou la sauvegarde de son indépendance. Mais ces difficultés et ces résistances furent à la fois plus efficientes et plus perceptibles dans les pays où les États furent dépossédés d'un pouvoir réel. Le Wurtemberg peut, à cet égard, être choisi comme type.

§ 61. — Depuis la convention de Tubingue du 8 juillet 1514, le Wurtemberg avait une constitution. Elle méritait ce titre à tous égards. Non seulement, elle délimitait l'étendue respective des trois pouvoirs, la forme de leur exercice, les rapports entre leurs détenteurs, mais elle prescrivait en faveur des sujets, fussent-ils les plus humbles, tout un ensemble de garanties, d'exemptions à ces pouvoirs. Elle a eu un autre mérite, car pendant trois siècles elle a régi le Wurtemberg avec quelques amendements.

Elle n'était pas représentative, cela va sans dire, puisque la théorie de la représentation n'était pas encore apparue dans le monde qu'elle devait conquérir. Précisément à cause de cela, il est utile de ne pas l'oublier, car elle prouve, de la meilleure des façons, qu'une constitution peut très bien ne pas être représentative et exister cependant.

Le Duc, souverain, avait le monopole du gouvernement, mais il régnait sur des corporations. A celles-ci, d'assurer dans leur sein l'exécution des lois ducales. Tant que le duc

pouvait subvenir aux frais de sa politique au moyen des ressources de ses immenses possessions, les États, c'est-à-dire la délégation des classes, n'avaient pas à intervenir. Devait-il, au contraire, demander un subside à son peuple, les États s'assemblaient, accordaient ou refusaient la somme demandée. Eux seuls pouvaient décider et diriger la perception de l'impôt qui résultait de leur vote affirmatif, pendant que de son côté, le souverain avait exclusivement le droit d'ordonner de quelle façon le produit en serait employé, sauf s'il s'agissait de payer le capital ou les intérêts d'une dette. En outre, si une des garanties constitutionnelles était violée, si, par exemple, on enrôlait de force et en temps de paix un Wurtembergeois dans l'armée ducale, les États intervenaient, soit par remontrance, soit en en appelant à l'Empereur, soit, enfin et surtout, en saisissant du litige le Conseil privé.

Ce collège, qui subsiste encore et dont la grande importance n'a cessé que récemment, était l'indispensable organe commun des deux pouvoirs et en même temps leur intermédiaire, au besoin leur arbitre. De lui, dépendaient tous les fonctionnaires qui relevaient à la fois du duc comme délégués de sa puissance, des États par les moyens d'action indispensables.

En 1803, la dignité électorale fut accordée au duc de Wurtemberg. Deux ans après, à la paix de Presbourg, il reçut le titre royal. L'Empire allemand finissait et, avec lui le lien de dependance qui soumettait les souverains à l'Empereur. Le nouveau roi avait « la plénitude de la souveraineté ».

Cela impliquait des changements de trois ordres. Jusque-là, l'Empire seul était un État politique. Les duchés étaient des possessions. Les relations entre souverain et sujets relevaient du droit privé et l'Empire avait pour rôle de les sanctionner, du moins de les garantir. En devenant « pleinement souverain », le roi de Wurtemberg devenait souverain ; jusque-là, il n'avait été qu'un puissant seigneur.

De plus, ce rôle que l'Empire ne pouvait plus remplir, de décider des litiges entre le Roi et les corporations du

royaume, devait appartenir à quelqu'un. On ne pouvait plus admettre que ces corporations, comme elles l'avaient fait en 1771 — trente-quatre ans auparavant, — s'adressassent aux rois de Prusse, d'Angleterre et de Danemark, pour contraindre la couronne wurtembergeoise au respect de ses obligations.

Enfin, l'unité de l'État s'imposait. Qu'il fût représenté par un chef seul ou par ce chef et une assemblée, il devait l'être et jusque-là les corporations seules l'avaient été.

La brièveté de l'intervalle qui sépara la signature du traité et les édits royaux semble une preuve que ces édits étaient dictés par la nature des choses et non pas inspirés par le désir du pouvoir personnel. Avant même de revêtir la dignité royale, Frédéric II prend possession de la caisse des États, soumet les villes et les cantons à l'autorité illimitée de ses fonctionnaires, évoque la perception de l'impôt. Peu après, il substitue un ministère, relevant de lui seul, au Conseil privé, qui procédait aussi des « États ». La guerre faite aux côtés de l'empereur Napoléon lui avait donné des provinces nouvelles. Jusque-là, elles n'avaient été que juxtaposées aux terres héréditaires et seules à être gouvernées sous le régime absolu. Elles furent incorporées au Wurtemberg, le 18 mars 1806, et le régime auquel elles étaient soumises devint celui du royaume entier.

Entre 1806 et 1814, le temps était peu propice à l'édification d'institutions stables. Il fut employé à déblayer le sol des restes du passé, à le préparer à recevoir la constitution qui dure encore.

Le 15 mars 1815, une assemblée se réunit où siègent les grands officiers héréditaires, les chefs des maisons médiatisées, dix-neuf propriétaires fonciers-nobles choisis par le roi, au total cinquante représentants de la noblesse, à côté des députés élus par les propriétaires d'un revenu territorial de 300 marcs (200 fl.). Les nobles veulent, avant tout, que leurs droits héréditaires soient intégralement conservés. L'Assemblée entière, du moins en grande majorité et sans distinction de classes, exige non seulement la

remise en vigueur de l'ancienne Constitution, mais la révision de toutes les lois promulguées depuis 1806. Elle est prorogée. On négocie, on marchande. Le Roi cède en partie. En 1816, on semble être d'accord sur un retour partiel à l'ancienne organisation. Un changement de règne survient. Le nouveau roi voit refuser le projet transactionnel qu'il avait fait présenter. Le « statu quo » équivalait à l'absolutisme de la Couronne. Celle-ci en profite pour prendre à elle seule les mesures qu'on avait attendues d'un régime constitutionnel, l'abolition du servage et du lien féodal, d'autres encore. Elle publie que si les États s'obstinent à vouloir un impossible retour en arrière, elle demandera au peuple lui-même l'approbation des lois constitutionnelles. Pendant ces négociations, les maisons médiatisées voient fixer leurs privilèges, assurer leurs droits exceptionnels. En 1819, une nouvelle assemblée approuve enfin le projet royal et, en donnant au Wurtemberg l'organisation qu'il a en partie conservée, termine un débat dont on n'a vu que le résumé.

Débat qui s'est produit à peu près dans tous les pays allemands où le système représentatif s'est substitué immédiatement, ou à bref intervalle, à celui des délégations de classes. On le retrouverait même ailleurs. Non pas en Prusse, ni là où le régime absolu n'a cédé que dans des circonstances où personne ne pouvait songer à une résurrection des privilèges de classe, mais là où l'absolutisme a disparu sans pression extérieure et où les anciens privilégiés ont essayé de reprendre les pouvoirs, — ou le contrôle, — que le souverain se décidait à partager.

§ 62. — Les constitutions allemandes contiennent, toutes, des garanties en faveur des sujets qu'elles régissent. Il fallait, de toute nécessité, qu'elles-mêmes fussent protégées. Pour y faire trouver aux gouvernés le moyen d'empêcher les gouvernants — les souverains légiférant avec l'assentiment des Diètes — de mettre ces garanties à néant, on devait, sinon enlever aux législateurs la faculté de modifier la Constitution, d'altérer les garanties qu'elle contient,

du moins soumettre l'usage de cette faculté à des formes qui le rendissent moins aisé, surtout moins occasionnel.

On a recouru en général à une majorité plus forte et à l'exigence d'un « quorum » plus élevé. Sauf en Prusse, on exige partout une majorité des 2/3 et, en général, la présence des 2/3 des membres. Les deux Lippe, Schwarzbourg-Sondershausen et Bade, se contentent des 2/3 des votants. Brunswick, au contraire, exige que la majorité soit des 2/3 de tous les membres du Landtag, présents ou non. La Bavière y ajoute la nécessité d'un triple vote, séparé par des intervalles de huit jours au moins. La Saxe soumet tout amendement constitutionnel à une double délibération, en deux législatures se succédant immédiatement. Weimar impose un délai de huit jours entre la délibération et le vote, toujours sans préjudice de la proportion plus forte des présents et des adhérents. Cette précaution, d'éviter des votes de circonstance, a paru suffisante en Prusse où les modifications à la constitution peuvent être votées à la majorité ordinaire, pourvu qu'elles soient acceptées dans deux séances séparées par 21 jours au moins[1]. Oldenbourg, au contraire, veut que l'amendement à la Constitution soit accepté dans deux législatures, en présence des 3/4 au moins des membres et que l'ordre du jour soit publié huit jours à l'avance. Ces précautions très sages, très louables — car la Constitution est un traité, non pas entre la Couronne et les Chambres mais entre les gouvernants et les gouvernés, entre l'État et les individus, et ne doit être soumise à la volonté d'une seule des parties que dans la mesure inévitable — ne seraient pas aussi efficaces qu'il est désirable si elles ne venaient corroborer une garantie plus importante. Comme toutes les lois, les modifications à la constitution exigent l'accord du souverain et de la représentation nationale. Celle-ci, à la vérité, est surtout composée de représentants des intérêts actuels et peut être portée à servir les aspirations de la classe nombreuse,

[1] La précaution paraît illusoire à la majorité des auteurs. Il est, d'autre part, bien évident qu'il est moins nécessaire d'en prendre de rigoureuses dans un pays qui a deux Chambres, surtout si leur origine est différente.

sans égard à ceux, plus stables, de la classe qui est en minorité numérique ou aux nécessités que le nombre n'exprime pas. Le chef de l'État a précisément pour mission d'assurer le respect de ces nécessités et la sauvegarde de ces intérêts.

En outre, depuis l'établissement des constitutions, la création de l'Empire est venue leur donner une garantie nouvelle.

Théoriquement, toutefois, cette organisation n'est pas parfaite. Les législateurs ne devraient pas pouvoir amender des textes qui sont autant de limites aux facultés qu'ils détiennent. D'un autre côté, une constitution doit forcément être révisable. On peut bien, comme la Bavière, décider qu'après une modification, aucune autre ne pourra être proposée qu'à un intervalle de douze ans, mais on ne peut pas vouloir que, les conditions sociales ou politiques changeant sans cesse, l'organisation du pays reste la même. Le problème ne comporte pas de solution exacte. Toutes celles qu'on lui trouvera confieront la décision à ceux-là mêmes contre lesquels ont été prises les précautions dont on propose l'abrogation.

C'est peut-être dans les monarchies allemandes qu'on s'est le plus approché de la vérité, le souverain pouvant en somme être considéré le plus souvent, comme étranger aux intérêts en conflit. En outre, le régime fédératif lui a donné ce qui manque ailleurs, la possibilité de recourir à un arbitre extérieur [1].

[1] Avantage considérable que ne possède naturellement pas la Constitution Impériale. Dans l'avenir, elle sera exposée à des crises d'autant plus nombreuses que se créeront des rapports directs plus étroits entre l'Empire et les individus.

LIVRE V

LES CHAMBRES

I

§ 63. — Toutes les constitutions dont on a vu les traits principaux ont en commun qu'elles obligent le souverain à n'exercer le pouvoir législatif qu'en collaboration avec la représentation du pays[1].

La signification de ces mots : « représentation du pays » n'est pas évidente. Même ailleurs qu'en Allemagne et depuis plus de trente ans, les hommes politiques, et surtout les hommes de science, discutent les conditions qui rendent fidèle et exacte la représentation du peuple. Sinon en principe, du moins en fait, l'accord semble établi sur un point, c'est que cette représentation doit être demandée à l'élection. On subordonne, de commun accord, la défense des intérêts impersonnels et permanents au respect des volontés individuelles et actuelles. On ne fait pas brèche à cette règle devenue générale en soumettant le droit électoral à certaines conditions. Partout, il a été jugé nécessaire de ne l'accorder qu'aux mâles adultes. En exigeant la résidence pendant un certain délai, ou une certaine instruction élémentaire, on ne fait que se garantir contre l'expres-

[1] Dans les Mecklembourg, les souverains contractent avec les seigneurs et les villes, détenteurs — et non représentants — des intérêts avec lesquels l'accord doit se faire. En revanche, la constitution de Ratzebourg bien qu'elle soit « par classes » contient exactement cette clause relative à la législation.

sion de volontés ou peu respectables ou peu éclairées. Le cens lui-même, s'il est peu élevé, provient d'un souci identique. Si, comme dans la loi prussienne sur l'élection au Landtag, on cherche par un ingénieux artifice à donner plus d'efficience au vote des plus gros possesseurs, on s'écarte évidemment du système du vote égal pour tous, mais c'est encore sur le dogme électoral et majoritaire que l'on s'appuie. On va absolument contre lui, au contraire, soit lorsqu'on laisse subsister deux Chambres, munies de prerogatives égales et dont l'une se recrute ou par l'hérédité ou par nomination du chef de l'État, soit lorsque la Chambre unique est composée de membres d'origine différente.

C'est dans la première catégorie que se rangent les États doués du système bi-caméral : Les quatre royaumes et les grands-duchés de Bade et de Hesse[1]. Ce sont, on le voit, les monarchies les plus importantes de l'Empire qui ont deux Chambres. De là, chez la plupart des publicistes, une erreur inévitable. Tous, ou presque tous, lient la pluralité des Chambres à la grandeur territoriale du pays. Un seul, à notre connaissance — le président Becker — en écrivant sur l'Oldenbourg, a reconnu qu'à côté de l'exiguïté du territoire, un autre élément imposait le système uninominal : l'ensemble des conditions sociales dans le grand-duché.

C'est en effet à ces conditions sociales qu'il faut remonter pour baser l'organisation du pouvoir législatif. Si, à Reuss l. a. ou à Schwarzbourg, on peut admettre que les intérêts publics infinitésimaux ne sauraient soutenir l'apparat de deux Chambres, le raisonnement ne s'applique plus à des États, comme Weimar, par exemple, dont la population n'est pas très inférieure à ce qu'elle était en Hesse quand l'organisation bi-camérale fut établie. Une considération d'ordre matériel devait conduire à cette vérité : Les pays à deux Chambres sont groupés dans l'Allemagne méridionale, — sauf la Saxe qui est cependant

[1] Soit 6 états sur 26, ce qui rend inexplicable la phrase du Prof. G. Meyer « Seulement dans les petits États, existe le système unicaméral » (D. *Staatsrecht*, 2e éd., n. 270).

plus éloignée du Nord que du Midi, — car la Prusse a de si grands territoires dans le Sud qu'elle n'est plus, comme jadis, une nation purement septentrionale. Or, c'est dans le Sud, et quelque peu dans le Centre, que se rencontraient les nombreuses seigneuries que le début du XIX[e] siècle médiatisa. C'est là qu'existent encore ces familles pourvues de droits spéciaux, droits qu'on peut considérer comme des privilèges de classes ou des garanties internationales, mais qui sont, en tout cas, des prérogatives en opposition avec le droit commun. Leur sauvegarde veut une participation constante de leurs possesseurs à l'action législative. De plus, ces possesseurs ne détiennent pas que des privilèges, des exemptions de charges. Ils représentent aussi des forces sociales qui ne se confondent pas avec celles du reste de la nation. Cela est vrai pour la plupart des aristocraties, mais l'est davantage encore pour l'aristocratie allemande par suite de son caractère en partie extrinsèque, dirai-je, et du fait qu'elle n'est pas uniquement nationale. Il était donc tout naturel que l'organisation de la Diète se ressentît de cette différenciation dans la composition nationale et c'est incontestablement parce que les quatre royaumes et les deux plus importants grands-duchés comprennent toutes les familles médiatisées qu'ils possèdent le système bi-caméral.

§ 64. — En Prusse, la première Chambre, qui s'appelle *Chambre des seigneurs*, est tout entière composée « de membres nommés par le roi, à titre soit héréditaire, soit viager[1]. » Le texte est important. Il montre que nul n'a de droit propre à un siège de la Chambre des seigneurs. En Wurtemberg et ailleurs, nous trouverons des familles tirant de leur origine seule le droit héréditaire de légiférer. En Prusse, il y a eu novation. Les héritiers de ces familles sont à la Chambre des seigneurs. La clause des traités qui

[1] Art. 1 de la loi du 7 mai 1853. Cette loi fondamentale ne prescrit pas autre chose et, dans cette limite, donne au Roi pleins pouvoirs pour fixer la composition de la première chambre. Il en usa dans l'Ordonnance du 12 octobre 1854 qui règle encore le recrutement de la Chambre Haute et qui, prise en exécution de la loi du 7 mai 1853, a acquis le caractère légal et ne pourrait être modifiée que par voie législative.

leur réservait ce mode de participation au gouvernement a été obéie à la lettre mais l'origine, la source du droit qu'ils exercent actuellement sont dans la désignation royale.

C'est comme un compromis entre l'organisation du 5 décembre 1848, — qui formait la première Chambre uniquement des élus des provinces, districts et cercles — et celle du 31 janvier 1850, qui y appelait à côté des princes royaux majeurs : 1° *par droit propre*, les chefs des familles médiatisées et, avec droit d'hérédité, ceux des familles désignées par le roi ; 2° des membres viagers nommés par le souverain ; 3° des membres élus, en partie par les gros contribuables, en partie par les conseillers municipaux des grandes villes.

On a supprimé, en théorie, le « droit propre ». On a complètement assimilé les familles qui siégaient en vertu des traités de 1815 et celles que le choix royal appelait à la première Chambre. En même temps, on ne demande plus de membres à l'élection.

Depuis 1854, les membres sont ou héréditaires ou viagers. Les premiers sont — l'art. 1 le dit — les chefs des familles désignées par le souverain. Les autres se divisent dans les catégories suivantes :

a) Les membres nommés à vie après avoir été présentés comme il va être dit.

b) Les titulaires des quatre grandes charges du pays, qu'il ne faut pas confondre avec les charges de cour.

c) Les personnes choisies par la confiance royale, en dehors de toute présentation.

Cette institution, de la présentation, qui s'est substituée à l'élection voulue par les réformateurs de 1848, met en œuvre deux sortes de corporations dont quelques-unes n'ont aucune entité en dehors d'elle. Ce sont :

a) Les consistoires évangéliques de Brandebourg, Merse-bourg et Naumbourg.

b) Dans chaque province, les familles comtales y possédant des biens équestres. Sauf pour la gestion de certains établissements de prévoyance ou d'assistance, la noblesse de ce rang ne trouve guère d'autre occasion d'affirmer son exis-

tence corporative que dans l'exercice de ce droit de présentation. Il suffit, cependant, à contredire les publicistes qui affirment que la simple noblesse, en Prusse, ne se distingue d'aucune façon du reste des sujets.

c) La réunion des possesseurs de biens patrimoniaux considérables que le Roi investit de cette prérogative.

d) La collectivité de la propriété foncière ancienne et fixée.

Cette catégorie présente — et nomme, en fait — rien moins que quatre-vingt-dix membres. La propriété foncière est considérée comme « ancienne » si elle est depuis quinze ans au moins dans la même famille. Elle est « fixée » si elle a été l'objet d'un contrat de famille empêchant sa division : Majorat, minorat, substitution, peu importe.

e) Chaque université du royaume présente un membre.

f) De même, chacune des villes que désigne le Roi, par l'organe du « magistrat » ou du collège équivalent.

A l'exception du contingent de quatre-vingt-dix membre sassigné à la catégorie *d*), l'ordonnance de 1854 ne contient aucune règle impérative sur la répartition des sièges viagers ou qui limite leur nombre. Les conditions générales imposées à tous sont, en dehors de la nationalité, la possession des droits civils et l'accomplissement de la trentième année[1].

La modification que la loi de 1853 a voulu apporter aux droits des médiatisés a, certainement, une importance théorique considérable. En fait, elle n'existe pas. Les membres héréditaires investis, et même choisis, par le Roi ne peuvent être considérés comme ses mandataires. — Qu'est

[1] La répartition des sièges à la Chambre Haute entre les diverses catégories est indispensable à connaître. En 1892 — je prends la note de M. de Seydel — la Chambre comptait 220 membres viagers, et, nominalement, 98 membres héréditaires, dont près d'un tiers était empêché d'y prendre part, pour divers motifs (selon la langue technique, leurs voix « sommeillaient »). Des 220 membres viagers, 9 étaient présentés par les consistoires (cat. *a*), 8 par les familles comtales (cat. *b*), 11 par les unions de familles choisies par le Roi (cat. *c*), 9 par les Universités (cat. *e*), 48 par les municipalités des villes (cat. *f*), 90 par la propriété ancienne et fixée (cat. *d*). Le choix libre et spontané du souverain avait appelé 47 membres. Enfin, les titulaires des quatre grandes charges complétaient le nombre.

un mandat, sans responsabilité de celui qui le reçoit ni autorité de celui qui le confère? — Ils ne sauraient tarder à former une corporation, avec ses visées, ses tendances spéciales, même si la réforme avait brisé les anciens cadres, ce qu'elle n'a pas fait.

Il n'en est pas de même pour les membres viagers. Ce n'est pas seulement au sens littéral que la présentation diffère de l'élection. Si la loi de 1848 était en vigueur, nous verrions certainement, représentées à la Chambre des seigneurs, les théories les plus contraires à l'ordre existant. S'il est rare que la présentation soit suivie d'un refus, il suffit que celui-ci soit normalement possible pour limiter le choix du candidat présenté. Il y a l'inamovibilité, c'est vrai, et, couverts par elle, les Seigneurs viagers peuvent sans péril étaler les doctrines jusque-là soigneusement cachées. Le fait serait à prévoir, sinon à craindre, si ce droit de présentation était accordé à de larges collèges, envers lesquels la responsabilité serait aussi dépourvue de sanction que celle d'un de nos députés envers ses électeurs. Il n'est pas à redouter ni à attendre, grâce à l'organisation corporative de chacune des catégories [1].

§ 65. — La Chambre Haute de Bavière porte une dénomination qui lui est spéciale. Elle est la « Chambre du Reichsrath ». Littéralement, ce serait celle des « Conseillers de l'Empire », car la Bavière emploie encore en parlant d'elle-même ce mot de « Reich » que nous traduisons par « Empire », quoiqu'il signifie moins et plus et, en tout cas, se distingue du vocable que nous avons reçu des Romains. Il est d'usage constant de traduire l'expression bavaroise par « Chambre des Pairs de Bavière ».

Elle comprend sept catégories de membres :

1° Les princes de la famille royale qui ont atteint leur majorité.

2° Les grands dignitaires de la couronne.

[1] On remarquera d'ailleurs qu'à l'exception des catégories *b* et *d*, toutes les autres dépendent dans une certaine mesure du gouvernement.

3° Les archevêques catholiques de Munich et de Bamberg.

4° Les chefs des Maisons médiatisées qui ont conservé en Bavière leurs possessions jadis immédiates. Et non pas en vertu d'une concession royale, mais par suite d'un droit propre devenu contractuel.

5° Un évêque catholique, nommé à vie par le Roi, et le président du Consistoire évangélique.

6° Les pairs que le Roi nomme à titre héréditaire.

7° Enfin ceux qu'il nomme à titre viager.

Les différences entre cette organisation et celle de la Chambre des seigneurs de Prusse sont évidentes. En Bavière, pas de corporation dotée du droit de présenter ses candidats, et, de ce chef, aucune participation d'éléments autonomes ou municipaux. A côté des membres héréditaires qui, par les raisons que nous avons rappelées plus haut, forment fatalement une classe indépendante et distincte, ne sont que les membres que désigne la confiance du souverain. Les intérêts que ne possèdent pas les familles pourvues d'un siège héréditaire, ceux de la masse, ne sont donc représentés que parce que le Roi est le protecteur des intérêts de toutes les classes de ses sujets.

Et, même, cette considération, déjà un peu théorique de sa nature, ne peut sortir son plein effet, car la liberté du choix royal subit des limites diverses : Les pairs viagers (7° cat.) doivent être choisis parmi les nobles, les grands propriétaires ou les serviteurs distingués de l'État. Cette dernière condition est imprécise, et l'on a vu, dans d'autres pays, que la confusion est aisée entre les serviteurs de l'État et les amis du prince, mais la constitution bavaroise enlève toute importance à une confusion de ce genre, puisqu'elle limite le nombre des membres viagers, qui ne peut dépasser le tiers des membres héréditaires, en y comprenant les pairs *ex-officio* (cat. 3 et 5)[1].

[1] De plus, les princes de la Maison Royale ne sont pas assimilés aux pairs héréditaires, en ce qui concerne le calcul des sièges viagers, ce qui réduit encore le nombre de ceux-ci.

La pairie héréditaire ne peut être donnée qu'à des nobles, possédant dans le Royaume des biens fonciers payant une unité d'impôt[1] d'au moins 300 florins (510 M.) et soumis au lien fidéicommissaire, par majorat.

§ 66. — En Saxe, où la Chambre Haute est simplement désignée comme « Première Chambre », nous retrouvons, comme en Prusse, des membres héréditaires — sans qu'il soit nettement décidé s'ils tirent leur droit de leur origine ou de la volonté souveraine, — des membres nommés à vie par la Couronne et des membres électifs, sans même que la quasi-fiction de la présentation soit employée.

Trois catégories de membres sont indépendants de la nomination du Roi : Leur naissance appelle à siéger les princes majeurs de la Maison Royale. C'est en vertu de leurs possessions que siègent les propriétaires : de la seigneurie de Vildenfels, des cinq seigneuries à « recès » de Schoenbourg, par un d'entre eux qu'ils élisent; des seigneuries de Königsbruck et de Reibersdorf et, enfin, des quatre seigneuries féodales de Schoenbourg, aussi par l'un d'entre eux. Leurs fonctions désignent : le Haut-Président de la Cour; le Doyen de la Cathédrale catholique de Saint-Pierre, à Bautzen ; le Surintendant luthérien de Leipzig; le Chef de la municipalité de Leipzig et de Dresde.

Le Roi nomme librement dix propriétaires de biens équestres, — ce qui équivaut à dire dix nobles, possesseurs de biens substitués ou par leurs ascendants ou par eux-mêmes — et cinq membres sans condition. De plus, il désigne six grandes villes, le plus possible dans les diverses provinces du Royaume, dont le premier magistrat municipal entre *ex-officio* à la première Chambre.

Et, enfin, l'élément électif se compose de trois députés corporatifs, un pour le Consistoire de Meissen, un pour l'Université de Leipzig et un pour la Collégiale de Wurzen et de douze autres, élus par les propriétaires de biens équestres et — ceux depuis 1868 — de biens fonciers importants[2].

[1] Pour l'intelligence de ce terme, V. § 151.

[2] Sont considérés comme tels les biens qui payent 3.000 unités d'impôt au

Si l'on cherche quels sont les intérêts spécialement représentés à la première Chambre saxonne, on voit bien vite que ceux communs à toutes les classes, — les intérêts démocratiques en un mot, — ne peuvent l'être normalement que par les cinq membres dont la nomination est remise au Roi sans conditions et, accessoirement, par les premiers magistrats municipaux, bien que ceux-ci représentent surtout les collectivités urbaines. L'élément électif, numériquement très important, vient renforcer celui, déjà si puissant, des grands propriétaires, héréditaires ou nommés par le Roi.

§ 67. — En Wurtemberg, mieux que partout, nous trouvons, conservé et intact, le caractère propre de la première Chambre. Elle y porte le titre de « Chambre des seigneurs médiatisés »[1], et, si elle n'est pas uniquement composée des chefs des anciennes familles immédiates, ceux-ci, non seulement y ont une prépondérance indiscutée mais, de plus, les catégories qui leur sont adjointes sont plutôt leurs auxiliaires que leurs adversaires.

La Chambre wurtembergeoise des seigneurs comprend :

A) Les princes majeurs de la Maison royale.

B) Les chefs des familles ci-devant immédiates, seize princes et quatre comtes[2]. Une double capacité leur est imposée : personnelle, en ce sens qu'ils doivent descendre des familles qui, jusqu'en 1806, tiraient leur siège à la Diète de leurs possessions en Wurtemberg, à l'exclusion des *personalistes*[3] ; réelle, car ces familles doivent posséder tout ou partie de ces possessions, et de façon ininterrompue depuis la médiatisation. Si une propriété semblable est indivise entre plusieurs

moins (*a*). L'éligibilité exige un cens plus élevé, 4.000 unités d'impôt. Les douze élus le sont : 3 dans le cercle de Meissen et l'Oberlausitz, 2 dans les cercles de Leipzig, Erzgebirge et le Voigtland. Leur élection est une des occasions rares où la corporation des propriétaires équestres, depuis 1868 accrue des gros propriétaires, se réunisse et s'affirme.

[1] Puisque c'est là, sinon la traduction, du moins l'équivalent de « Standesherren ».

[2] Depuis que le comte Quadt a été élevé à la dignité princière (1901).

[3] V. Notice historique, p. 16.

(*a*) Voir § 152.

branches, le siège est occupé par un représentant choisi suivant le statut de cette famille.

C) Des membres héréditaires nommés par le Roi, parmi les familles médiatisées ou de noblesse équestre qui constituent un fidéicommis de primogéniture mâle, d'un revenu minimum de 6.000 florins (10.285 M.). Il peut sembler singulier que des familles médiatisées entrent dans cette catégorie et non pas dans la précédente. Mais il peut se faire qu'elles ne puissent établir la possession ininterrompue de la seigneurie jadis immédiate. De plus, tout en étant « médiatisées », elles peuvent ne pas avoir eu, autrefois, siège et voix à la Diète, provenir de personalistes. Et, en fait, les deux comtes qui ont reçu cet honneur ont une telle origine. On est autorisé à admettre que cette catégorie a été instituée pour diminuer en Wurtemberg, alors qu'elle est presque partout effacée, la différence que les actes de 1806 et 1815 ont faite entre les familles possessionnées et les personalistes.

D) Enfin, des membres nommés à vie et librement par le Roi, à qui nulle condition n'est imposée, concernant la naissance, la religion, la fortune. Avec une logique parfaite et rare, on n'a pas assujetti les membres viagers à la création ou à la possession d'un fidéicommis qui n'a de raison d'être que pour les membres héréditaires.

Cette faculté, que s'est réservée la Couronne, aurait pu transformer la Chambre des seigneurs, la rendre plus semblable au Sénat moderne d'Italie qu'à ce qu'elle était à l'origine, si l'art. 132 de la Constitution n'avait étroitement limité le nombre des membres à vie. Il ne peut dépasser, ici encore, le tiers des membres héréditaires et, en fait, la proportion était, en 1901, de 7 contre 29. En outre, les sept membres viagers étant sans exception de hauts fonctionnaires, leur présence assure uniquement la collaboration du gouvernement aux travaux de la Chambre haute [1].

On conçoit que, dans ces conditions, la Chambre des

[1] On verra, en étudiant le fonctionnement du pouvoir législatif en Wurtemberg, qu'il implique l'action d'une délégation permanente et commune des deux Chambres. Celle des seigneurs a, par suite, une efficacité considérable qui rend plus qu'importante la notion exacte de son caractère.

seigneurs médiatisés est un organe presque insignifiant de la vie politique wurtembergeoise. C'est un grand dommage pour l'état tout entier qui tirerait un profit considérable de la participation des forces que représentent les seigneurs. C'est un grand péril pour la Chambre elle-même, dont l'inaction provoque, pourrait-on dire, ceux qui visent à la supprimer.

Par la force des choses, la situation empire continuellement. Les familles médiatisées s'éteignent sans se renouveler. D'autres perdent les biens auxquels leur droit est lié. La Chambre haute voit donc se réduire le nombre de ses membres et son rôle se diminuer. Elle devient incapable de contrebalancer la Chambre des députés, au moment même où il faut soit opposer à celle-ci un contre-poids, soit se résigner à lui confier le pouvoir.

Ce sont les considérations ci-dessus qui ont amené le projet de réforme actuellement en préparation : Aux membres héréditaires seraient adjoints les délégués des chambres de commerce et d'agriculture, ainsi que les députés de la noblesse possessionnée (V. § 72). Un double but serait atteint : La Chambre haute retrouverait l'importance qu'en exige l'esprit de la constitution, la seconde Chambre ne contiendrait que les élus du suffrage général.

§ 68. — La « première Chambre » du grand-duché de Bade réunit, aux princes majeurs de la maison grand-ducale, les chefs des familles médiatisées, l'évêque catholique et un ecclésiastique protestant ayant rang de prélat et choisi par le grand-duc, huit députés de la noblesse *possessionnée*, deux des universités badoises. Le souverain peut y faire entrer des membres qu'il nomme à vie, mais dont le nombre ne peut dépasser huit, précisément celui des représentants de la noblesse territoriale.

Cette organisation doit être élargie. La réforme électorale de la seconde Chambre, en augmentant le nombre des députés, exige qu'on accroisse celui des membres de la première, si l'on veut conserver aux deux fractions de la Diète leur autorité respective. Comme en Wurtemberg, c'est en

dotant l'agriculture et le commerce d'un électorat spécial, que l'on augmentera le chiffre des membres de la première Chambre (V. §§ 71 et 168).

Ce qu'on appelle irrévérencieusement les « fournées sénatoriales » ne peut donc pas se produire en Bade. On ne peut même y voir se produire ce qui a eu lieu quelquefois en Angleterre, l'introduction subite d'un grand nombre de législateurs héréditaires, car si le grand-duc peut conférer à des familles nobles badoises toutes les prérogatives de la noblesse ci-devant immédiate, y compris l'accès à la Chambre haute, cette faculté a pour condition la possession de biens substitués à l'aîné, et d'une valeur minima de 300.000 florins, ou plus d'un demi-million de marks.

§ 69. — Dans le grand-duché de Hesse, l'organisation de la première Chambre est à très peu près identique à celle de Bade. Au lieu des deux députés des universités badoises, vient le chancelier de l'université hessoise. Mais la noblesse *possessionnée* n'élit que deux représentants[1] pendant que le grand-duc de Hesse peut nommer à vie jusqu'à douze membres. Comme autre particularité, outre les chefs des maisons médiatisées et, comme eux, en vertu d'un droit propre, entre le doyen de la famille baronale de Riedesel qui, à tous autres égards, est assimilée à la noblesse simple.

En résumé, dans les six Chambres hautes, quel que soit leur titre, nous trouvons les seigneurs médiatisés qui en forment la base, comme le souci de respecter leurs prérogatives en a été l'origine. A côté d'eux, les représentants de la simple noblesse possessionnée, et il y a là une survivance, un rappel de l'ancienne distinction entre les voix curiales et les voix viriles. En Prusse et en Saxe, dans les deux royaumes qui appartiennent, l'un moins exclusivement, l'autre moins exactement, à cette Allemagne du Sud où régnaient les maisons dépossédées en 1806, nous trouvons des membres soit élus, soit présentés par des corpora-

[1] Dans cette catégorie, l'électorat et l'éligibilité supposent le payement d'au moins 2.100 marks d'impôts directs.

tions dont l'accès est indépendant de la naissance, par les villes et aussi des représentants du gouvernement qui les investit. Si l'on voulait émettre un jugement qui leur fût commun, on pourrait dire qu'aucune de ces assemblées ne procède du principe représentatif, que toutes, en subsistant, forment une transition entre cette constitution « par états », qu'exigeait l'acte de 1814, et l'organisation représentative qui est la règle commune de vingt monarchies, sur les vingt-deux que contient l'Empire.

§ 70. — La seconde Chambre, dans les États qui en ont deux, la Chambre unique dans les autres, est recrutée exclusivement presque partout, et ailleurs en grande partie par l'élection.

Des six puissances qui ont dû recourir au système bicaméral pour utiliser les forces sociales qu'elles possèdent, le Wurtemberg, seul, a, même dans sa seconde Chambre, des représentants de divers intérêts. Il rentre donc dans le second des groupes entre lesquels il convient de diviser les Landtag particuliers : l'un, comprenant les états à deux Chambres, dont l'une issue entière du même corps électoral ; l'autre, les pays qui ont voulu organiser dans leur Chambre unique la représentation des divers éléments du pays.

Les deux groupes ont en commun des conditions et des prescriptions, qui, même si elles ne sont pas édictées par les lois de l'Empire, sont si générales qu'on n'y déroge jamais. L'électorat, par exemple, exige la nationalité d'État, le sexe masculin, l'accomplissement d'un certain âge, — le plus souvent vingt-cinq ans, quelquefois vingt et un, — et la possession des droits civiques. En sont privés : les interdits, les faillis, les personnes qui ont dû recourir pendant l'année du vote à l'assistance publique et, enfin, les électeurs qui ne sont pas en règle pour le payement de leurs impôts. Il est assez remarquable que cette dernière prescription excite aussi peu de murmures. Dans bien des pays, on ferait remarquer que la loi pénale ne fulmine aucune peine contre le débiteur en retard et que c'est user d'une sévérité

draconienne, que frapper d'une telle *diminutio capitis* le retard, peut-être fortuit, dans le payement de ses impôts. En Allemagne, on n'a jamais attaqué sérieusement cette disposition des lois électorales. Est-ce que les habitudes régulières de la population lui font juger avec sévérité une faute que nous considérons comme très vénielle ! Ou bien, les électeurs attachent-ils un prix très mince à l'honneur d'élire les députés au Landtag? C'est un problème irrésolu. De par la loi militaire de l'Empire (1874), sont aussi privés de l'électorat les militaires en activité de service.

L'éligibilité est en général soumise aux mêmes conditions que l'électorat. La plupart des États exigent cependant un âge plus avancé, trente ans [1]. Weimar veut une réputation intacte; la Saxe royale un cens plus élevé. Un assez grand nombre de législations exige que l'élu soit en possession de la nationalité d'état depuis un certain temps [2], alors qu'il suffit à l'électeur de justifier de cette nationalité au jour du scrutin, tout au plus lors de la formation des listes électorales [3]. Comme condition commune à tous les Landtag, nous trouvons la disparition complète du vote par « États », c'est-à-dire par classes de naissance, par castes voudrions-nous dire. Sauf les deux grands-duchés de Mecklembourg, où l'électorat politique est d'ailleurs tout à fait inconnu, dans toutes les autres monarchies, lorsque le vote n'est pas égal pour tous, il est différencié par des facteurs économiques.

[1] Prusse, Bavière, Saxe, Wurtemberg, Bade, Weimar, S.-Meiningen, Cob.-Gotha, Brunswick, Sch.-Sondershausen, Reuss l.a., Schaumb.-Lippe, Lippe, Waldeck.

[2] Prusse, Saxe, S.-Altenbourg, trois ans. Meiningen, Brunswick, etc. un an.

[3] Une observation très importante, bien qu'elle ne le soit pas pour notre sujet, doit se placer ici :

La clause qui soumet l'éligibilité à la possession de la nationalité d'État pendant un certain temps n'est applicable, dit M. G. Meyer, qu'aux non Allemands naturalisés, mais non aux Allemands qui auraient jusque-là appartenu à un autre État (*Op. cit.*, p. 281).

L'assertion semble trop impérative et peut être discutée. L'art. 3 de la Constitution de l'Empire veut que tout Allemand soit, dans tout État confédéré, placé sur le même pied que les nationaux pour l'obtention du « droit de bourgeoisie d'État. » — M. Meyer ajoute : « Ce droit de bourgeoisie d'État (Staatsburgerrecht) ne peut pas être pris dans le sens de « nationalité d'État »,

§ 71. — Avant d'étudier quelle est la part prise par les Chambres électives au gouvernement de leurs pays, il est nécessaire d'examiner leur composition, c'est-à-dire leur entité. Le procédé électoral qui amène à leur constitution a été exposé de magistrale et définitive façon par M. Lefèvre-Pontalis[1], et il serait presque inutile de répéter ici ses observations si exactes, sans le souci qui s'impose de rassembler sous les yeux du lecteur les diverses parties de notre objet. Au moins, nous pourrons et devrons nous borner aux traits essentiels.

Le premier groupe, celui des États qui ont deux Chambres et qui n'ont introduit que dans la première la représentation spéciale des divers éléments sociaux, comprend les trois royaumes de Prusse, Bavière et Saxe et les deux grands-duchés de Bade et de Hesse.

En Prusse, est électeur tout Prussien âgé de vingt-cinq ans. Est éligible, tout électeur âgé de trente ans, en possession depuis au moins trois ans de la nationalité d'État, à l'exception des membres de la Chambre des seigneurs et de la Cour des comptes.

Les 433 députés sont élus au suffrage indirect pour cinq ans (depuis le 27 mai 1888) ; des circonscriptions sont formées de façon à avoir, autant que possible, un délégué par 250 habitants et un nombre de délégués divisible par 3 ; les délégués sont élus par ce système dit des trois-tiers qui

puisqu'il ne saurait être question de faire acquérir cette dernière par le national qui la possède par définition. Par ces mots : « acquisition du droit de bourgeoisie d'État », la Constitution de l'Empire ne peut entendre autre chose que l'acquisition des droits politiques. Donc, les conditions supplétives imposées à l'éligibilité de l'étranger ne peuvent s'appliquer à un Allemand qui devient sujet d'un État.

Le raisonnement n'est pas concluant. Pas plus qu'il ne peut être question de faire acquérir la nationalité par un national, de même celui-ci n'acquiert pas les droits politiques, liés à la nationalité, dérivant d'elle. Si la Constitution de l'Empire a réellement entendu, par « Staatsburgerrecht », l'ensemble des droits politiques, ce n'est pas seulement la restriction en examen qu'elle prohibe mais aussi la clause — si générale pourtant — qui interdit l'élection au Landtag d'un État, des Allemands non nationaux.

M. Meyer cite, d'ailleurs, les auteurs qui ne partagent pas son avis et jugent que cet avis amène à la conclusion que nous indiquons.

[1] « Les Elections en Europe, » Plon et Nourrit, 1902.

a été, sauf erreur, appliqué ici pour la première fois et qu'on appelle aussi le système prussien. On sait en quoi il consiste. Les contribuables d'une circonscription électorale sont inscrits dans l'ordre décroissant, selon les chiffres de leurs impositions. Le total des impôts de la circonscription est divisé en trois tiers. Les contribuables qui, à commencer du premier inscrit sur la liste paient, réunis, le premier tiers forment une curie électorale et nomment un délégué. Ceux qui paient le second tiers en élisent un autre. Enfin, les autres contribuables, joints aux électeurs qui ne paient pas d'impôts directs, forment une troisième curie et choisissent un troisième délégué [1].

Le but et le résultat de ce système sont très clairs. Du jour de l'élection, tous les délégués sont égaux, leurs voix ont une valeur identique; mais, comme il faut beaucoup moins de grosses quotes que de petites pour former un total égal, que le premier tiers a peut-être été payé par dix gros imposés, pendant que le second réunissait cent fortunes moyennes et le troisième mille contribuables payant très peu ou rien, il s'ensuit que chacun des électeurs de la première catégorie a 1/10 de voix dans le choix des députés pendant que celui de la troisième n'en a que 1/1000. En d'autres termes, que dans la balance électorale, dix gros imposés compensent mille petits contribuables.

Le système a été très loué et très discuté. Il a cet avantage de s'appliquer, sans compromettre son but, aussi bien aux grandes villes qu'aux campagnes les plus riches, alors qu'un cens fixe a des effets très différents dans les deux

[1] Il est nécessaire de bien comprendre ce système si imité. Éclaircissons-le par un exemple. Dans une circonscription imaginaire, 42 contribuables paient ensemble 3.000 M. d'impôts; A paie 400 M., B 200, C 200, D 190, E 110, H et six autres 100, I et quatre autres 60. Puis viennent 25 électeurs payant en moyenne 40 M. Le tiers de l'impôt total est 1.000 M. Les 1.000 M. payés par les plus gros contribuables, le sont par A, B, C, D, E. — Les 1.000 M. payés par les contribuables moyens sont acquittés par H et les six imposés comme lui, par I et les 5 contribuables pareils. Les 1.000 M. afférents aux petites quotes sont supportés par 25 personnes. Donc chaque électeur de la première curie a 1/5 de représentant, de la seconde 1/13, de la troisième 1/25. L'efficience électorale de chacun est inversement proportionnelle à ces nombres.

cas. En revanche, le nombre des catégories n'est pas, ne peut pas être aussi élevé qu'il le faudrait pour que la proportion entre l'efficience électorale d'un contribuable et les intérêts qu'il représente fût exacte, même à peu près. Une différence de quelques marks, dans les feuilles d'impôts de deux électeurs, suffit pour que l'un ait 1/100 et l'autre 1/1000 de voix. Ce ne sont là que des objections théoriques. La pratique en a fourni d'autres : Par exemple, à Berlin, dans certains quartiers, un chiffre d'imposition même minime place celui qui le paye dans la seconde, voire dans la première catégorie, pendant que, dans les quartiers de la haute banque et de la grande industrie, des hommes dont l'influence politique est de premier ordre mais qui n'ont pas à payer la part que prend l'État sur les bénéfices d'une industrie qu'ils n'exercent pas, sont relégués dans les derniers rangs. Renoncent-ils au travail? L'âge les contraint-il à la retraite? Ils rentrent dans leur village et, du coup, retrouvent le coefficient électoral qu'ils perdaient à Berlin.

Ce système, dont la simplicité est le plus grand mérite, en a un autre. C'est un pas fait, accompli et non pas seulement projeté, vers la représentation des intérêts. Pour rester simple, il a dû ne prendre en considération que les intérêts tangibles, chiffrables, ceux que l'impôt atteint et mesure. Admissible au point de vue politique, il est faux au point de vue social[1].

Il faut citer, comme une exception à un principe du droit public allemand, que les délégués élus peuvent refuser leur mandat. Ils ne peuvent, en revanche, l'accepter sous condition. Leurs fonctions durent pendant toute la législature et les trois curies n'ont pas à se réunir au cas d'élections complémentaires.

Jusqu'en 1882, la Chambre bavaroise était élue par le système de « classes » auquel tous les États ont renoncé. En dehors des représentants des Universités, elle comprenait,

[1] Cela est reconnu par les Allemands. Il n'est point de période électorale qui ne soit suivie d'articles de journaux et de revues montrant les absurdités — ils s'expriment ainsi — qu'amène ce système trop simpliste.

pour 1/8e, les députés des nobles ayant eu juridiction, pour 1/8e encore, ceux du clergé, catholique et protestant, pour 2/8es, les représentants des villes et des campagnes, pour 4/8es enfin ceux des propriétaires fonciers. Depuis lors, tous les députés ont une origine commune et sortent du suffrage à deux degrés. La loi actuelle, d'avril 1881, a surtout réorganisé la procédure électorale.

Tous les Bavarois majeurs et *payant un impôt direct depuis six mois au moins* élisent au suffrage égal un délégué par 500 âmes. Les fonctions de celui-ci sont obligatoires. Nul ne peut les recevoir s'il n'est électeur, âgé de moins de ving-cinq ans, et s'il n'a prêté le serment constitutionnel. Les délégués se réunissent au chef-lieu de la circonscription électorale et nomment le député, pour six ans, à la majorité absolue. La répartition des sièges de députés se fait entre les districts de gouvernement, à raison de 1 par 31.500 habitants. Chaque fraction supérieure à la moitié donne droit à un siège. Les districts sont à cet effet partagés en collèges électoraux. Un peu au gré du Gouvernement. Avec deux réserves, cependant : Aucune circonscription ne peut contenir moins de 28.000 habitants et élire plus de quatre députés[1]. La participation des 2/3 des délégués est nécessaire et, à défaut, les abstentionnistes supportent les frais du nouveau scrutin.

L'élection — et la clause est assez rare, — peut être attaquée, dans le délai de dix jours après la réunion de la Chambre, non seulement par tout électeur, mais par le Gouvernement lui-même. Ce simple fait dit éloquemment combien la Bavière est loin de l'identification entre les gouvernants et les gouvernés.

La loi saxonne du 27 mars 1896 a inauguré une organi-

[1] La réforme actuelle, dont les partis démocratiques allemands exagèrent singulièrement l'importance, se résume en deux points : Le suffrage devien direct. Les députés sont affranchis du cens.

L'électorat reste soumis au paiement d'un impôt. La règle est conservée plus par esprit national que par exclusivisme de classes. On veut éviter l'ingérence dans les élections de non Bavarois venant, à l'abri des lois d'Empire sur la liberté de domicile, faire triompher tel ou tel des partis de Bavière.

sation électorale, perfectionnée sans aucun doute mais, par cela même, un peu compliquée. Son exposition ne doit être coupée d'aucune observation, sous peine de rester peu intelligible.

Sont électeurs primaires : tous les Saxons âgés de vingt-cinq ans[1], domiciliés depuis six mois et *payant un impôt direct*. Cette restriction a ici un effet plus considérable qu'en Bavière. L'impôt sur le revenu n'est perçu, en Saxe, que sur les revenus dépassant 400 M. Pratiquement, tous ceux dont les ressources annuelles n'atteignent pas cette somme sont exclus du vote, sauf le cas peu fréquent où ils possèdent une petite propriété grevée de l'impôt foncier malgré son insignifiance, tout en ayant un revenu total inférieur à 400 M.

Ces électeurs choisissent des délégués qui élisent les députés. Le Royaume est divisé en 82 circonscriptions, dont 37 urbaines et 45 rurales. Chacune de ces circonscriptions remplit un siège à la Chambre[2].

Ces circonscriptions une fois formées — et cela a été le côté difficile, ardu de la nouvelle organisation — on les a divisées en sections qui varient, selon les conditions locales, de 1.500 habitants au moins à 3.499 au plus. Elles élisent un délegué par 500 habitants. D'où, quatre classes de sections. Celles de la première, de 1.500 à 1.999 habitants, élisent 3 délégués; celles de la seconde, de 2.000 à 2.499 habitants, en élisent 4 ; celles de la troisième, de 2.500 à 2.999, en élisent 5; enfin celles de la quatrième, de 3.000 à 3.499, en élisent 6.

Mais ces délégués, qu'ils soient 3, 4, 5 ou 6, ne sont pas choisis par le suffrage égal. Ils sont nommés par le système des 3/3, celui du Landtag prussien. Seulement, la Saxe l'ayant adopté après qu'il a été essayé chez sa grande voisine, a essayé de remédier en partie aux défectuosités

[1] L'organisation est postérieure à l'ouvrage de M. Lefèvre-Pontalis.

[2] Dresde et Leipzig forment chacune cinq circonscriptions, Chemnitz 2, Zwickau, 1. Les autres villes se groupent pour former les 24 autres circonscriptions urbaines. Les campagnes naturellement ont des circonscriptions de plusieurs communes.

qu'a révélées cette expérience. Elle lui a, du même coup, enlevé une grande part de sa simplicité.

Pour éviter une prédominance abusive des gros contribuables, il est prescrit que, dans la fixation des « tiers » et des catégories, aucun contribuable n'est compté pour plus de 2.000 M. Cependant, dans les petites sections, dans celles où l'aisance est moins large, ces 2.000 M. pourraient, à eux seuls, former un tiers de l'impôt total. On y a paré, en décidant que tout contribuable payant 300 M. appartient à la 1[re] catégorie qui doit, en outre, comprendre au moins cinq électeurs, sauf à y adjoindre ceux qui suivent sur la liste des impôts.

La seconde catégorie ne peut donc pas, comme elle le fait en Prusse, comprendre le second tiers de cette liste, puisque de ce second tiers, les deux conditions ci-dessus ont enlevé déjà un certain nombre de contribuables. On divise en deux les impôts qui restent, après soustraction de ceux qui incombent aux membres de la 1[re] catégorie. La première de ces moitiés désigne la 2[e] catégorie. Cependant, et toujours pour éviter qu'un gros contribuable soit seul ou à peu près dans une section de vote, tous ceux qui paient 38 M. font partie de cette 2[e] catégorie [1].

[1] Bien que la Saxe soit de tous les pays du monde celui où l'instruction des masses est la plus avancée, on a dû imprimer un grand nombre de manuels pour faire comprendre aux électeurs cette procédure un peu compliquée. Ils contiennent un exemple qu'il n'est pas oiseux de reproduire :

« Dans une section donnée, l'impôt total est de 12.000 M. Le tiers est 4.000. Un seul contribuable paie 5.000. Il serait seul à former la première catégorie, seul, il élirait un délégué, sans la clause qui ne le fait compter que pour 2.000. Deux autres paient 1.000 chacun. Ils sont incorporés dans la première catégorie. Voilà le premier tiers complété, mais un autre électeur paie 400 M (plus de 300), il est inscrit aussi. Cela ne fait que quatre personnes. On leur joindra le cinquième inscrit bien qu'il ne paie que 100 M. et le minimum légal sera atteint. La première catégorie aura donc cinq électeurs payant 4.500 M. d'impôt. On les déduit du total de 12.000 restent 7.500, dont la moité est 3.750 et c'est la somme que payera chacune des deux autres catégories, sauf le droit de tout contribuable de 38 M. de voter dans la deuxième, ce qui rend la somme d'impôts payée par cette seconde supérieure à celle payée par la troisième bien qu'elle élise un délégué comme elle ».

Dans cet exemple, il y a une erreur à rectifier. La somme payée par la première catégorie n'est pas 4.500 M. (2.000 + 1.000 + 1.000 + 400 + 100). Elle est en réalité de 7.500 puisque le gros contribuable paie 5.000 et non

Une fois les catégories, les curies, formées à l'aide de cette procédure qui, du moins, s'appuie sur des conditions tangibles et ne laisse rien à l'arbitraire, on passe à l'élection des délégués. Lorsque le nombre de ceux-ci est divisible par trois, — comme dans la première et la seconde classe de sections électorales, — rien n'est plus simple. Chacune en élit un, ou deux, selon le cas. Mais dans la seconde et la troisième classe de sections, qui en élisent 4 ou 5, il a fallu recourir à un expédient. On a décidé que dans la seconde classe, — où 4 délégués sont à élire — la première et la troisième catégorie en nomment un chacune et la seconde catégorie en nomme deux. A l'inverse, lorsque 5 délégués doivent être nommés, la première et la troisième catégorie en choisissent deux chacune et la deuxième un seulement[1].

L'obligation de payer un impôt direct pour être électeur, constitue indirectement un cens assez élevé. L'éligibilité en requiert un plus élevé encore, puisqu'il faut payer un impôt minimum de 30 M., en dehors de l'obligation d'être Saxon depuis trois ans au moins.

En Bade comme en Hesse, nous ne trouvons qu'une seule catégorie de députés élus par le suffrage égal, mais à deux degrés[2]. Tous les Badois de vingt-cinq ans sont électeurs

pas 2.000. Le reste à diviser entre les catégories inférieures sera de 4.500 M. (et non 7.500) dont la moitié est 2.250 M. Si l'on suppose que dix contribuables que leur rang d'inscription mettrait dans la troisième paient chacun 38 M. d'impôt, on aura une première catégorie payant 7.500 M., une seconde payant 2.250 + 380 ou 2.630 M., une troisième 2.250 — 380 ou 1.870 et chacune élira un délégué, dont le mandat sera pareil.

[1] C'est de l'empirisme, sinon de la fantaisie. Dans le cas de quatre délégués, la prépondérauce est donnée à la deuxième catégorie, et l'on ne manquerait pas d'arguments pour justifier cette importance donnée aux quotes moyennes. Mais, par une contradiction au moins apparente, cette catégorie est considérée comme la moins autorisée si le nombre des délégués est de cinq.

La seule justification de cet illogisme, ce serait la preuve qu'il y a, au total, compensation, que la seconde catégorie, dans l'ensemble du royaume, élit autant de délégués qu'une quelconque des deux autres. Je n'ai pu réunir les statistiques qui m'eussent éclairé à cet égard.

[2] Le ministre de l'intérieur badois, M. Schenkel, a annoncé avec une certaine solennité que le suffrage direct serait bientôt instauré. Si tant est que

primaires pendant que les Hessois du même âge doivent payer un impôt et être domiciliés depuis trois ans. De plus, alors que Bade n'impose aux délégués d'autre condition que celle d'avoir trente ans, s'ils sont d'autre part électeurs, la Hesse ne laisse recevoir ce mandat qu'à ceux qui paient 80 M. d'impôt sur le revenu. En revanche, dans les deux pays, tout électeur est éligible comme député.

Les scrutins de ballottage ne sont pas ouverts à tous les candidats et ne portent en Bade que sur les trois, en Hesse que sur les deux, plus favorisés au premier tour.

Le grand-duché de Bade a adopté une disposition dont on a beaucoup parlé, et qu'il a été souvent question d'introduire en France : le renouvellement partiel. Ses 63 députés sont élus pour quatre ans et renouvelables par moitié, sauf, bien entendu, le droit de dissolution qui appartient au souverain. Cette disposition ne semble pas être nuisible mais paraît bien inutile, dans un pays où ce n'est pas de la Chambre qu'on attend la continuité, l'esprit de suite dans la politique. Là où les élus temporaires de la population réunissent dans leurs mains, sans limites ni réserves, toutes les branches de la souveraineté, il peut y avoir utilité à s'assurer, tout au moins, contre les brusques changements de cette irrésistible direction. Dans un État administré comme Bade, cette organisation semble n'appeler ni critiques ni louanges.

ce soit un cadeau fait aux masses, ce n'est pas à lui qu'elles doivent en être reconnaissantes. La deuxième Chambre, élue par le suffrage indirect, a demandé, par un vote réunissant l'*unanimité* moins une voix, la mesure qui va être prise. Il ne faut pas attribuer ce vote à l'ignorance des conséquences de cette mesure. Les députés actuels savent parfaitement que rendre le suffrage direct équivaut à le démocratiser. Ils ont simplement obéi à cette loi, généreuse sinon clairvoyante, qui fait élargir le suffrage par ceux-là mêmes que l'élargissement menace et qui s'est vérifiée partout, depuis l'avènement du système électif.

Ce n'est pas une simple assertion. La preuve de leur clairvoyance est dans l'adoption de nouvelles règles de répartition des sièges, dans la substitution du scrutin uninominal au scrutin de liste, afin de ne pas laisser tous les sièges des grandes villes à la disposition des électeurs des quartiers populeux.

Le nombre total des députés sera accru. Celui des membres de la première Chambre devra l'être aussi, afin que dans les séances mixtes (v. § 55, 168), les choses restent ce qu'elles sont aujourd'hui.

§ 72. — Le royaume de Wurtemberg, depuis 1868, fait élire par le suffrage universel et direct 70 de ses 93 députés, 63 dans un nombre égal de Oberamtsbezirk, 7 dans chacune des sept villes[1]. L'unique modification à la procédure électorale a été l'introduction de ce vote sous enveloppe dont tous les partis respectueux du suffrage populaire devraient souhaiter l'adoption. Mais, et c'est là une caractéristique essentielle du système wurtembergeois, à côté de ces 70 élus du suffrage universel, siègent 23 représentants d'intérêts corporatifs. La noblesse équestre[2] choisit dans son sein 13 députés. Les six surintendants protestants, l'évêque catholique, un chanoine désigné par le chapitre de la cathédrale, le plus ancien doyen catholique et le chancelier de l'Université de Tubingue siègent *ex officio*. Naturellement, ces dignitaires font partie de la Chambre pendant toute la durée de leurs fonctions. Les députés de la noblesse, comme ceux de la population, siègent pendant la législature, c'est-à-dire pendant six ans.

Si la composition actuelle de la Chambre héréditaire est le résultat d'une évolution, d'une déformation pourrait-on dire, si elle ne contient de voulu, de sciemment établi, que la participation au pouvoir législatif de ces familles qui, jusqu'en 1819, ne renoncèrent pas aux lambeaux de leur souveraineté, de leur indépendance du moins, celle de la Chambre élective est raisonnée. On a visé, pour si mal qu'on y ait atteint, à une représentation des intérêts. La part faite à la noblesse équestre est probablement assez exactement mesurée. Ses représentants sont élus; donc, par hypothèse, les plus aptes à soutenir les intérêts et les vues de leurs pairs. Ils sont uniquement Wurtembergeois et leur mandat est tout pareil à celui des autres députés. L'agrégation des prélats catholiques ou protestants, et celle du chancelier, s'expliquent aisément. Dans l'institution des autres catégories, il y aurait, à l'inverse, beaucoup à discuter. La distinction entre villes et campagnes est

[1] Stuttgard, Tubingue, Louisbourg, Erlangen, Ulm, Heilbronn et Reutlingen.

[2] V. § 42.

profondément juste, a été dictée par un esprit politique très judicieux. En règle générale, en accordant aux campagnes un nombre de députés plus grand que celui qu'elles obtiendraient de la règle trop mathématique : un député par n électeurs, — surtout en leur donnant des députés spéciaux, — on peut ralentir le progrès, alourdir la marche du pays, mais on évite les mouvements brusques, les élans trop rapides, qui amènent le pays dans un précipice dont il sort avec peine ou dans un cul-de-sac dont il ne se délivre qu'en revenant précipitamment en arrière.

De plus, de tous les pays à système bi-caméral, le Wurtemberg est le seul qui ait ainsi évité un péril que les autres peuvent ne pas redouter, par suite de la vigueur de leurs organes extra-parlementaires, mais qui ne les en menace pas moins. En mettant dans une de leurs Chambres tous les représentants des intérêts spéciaux et corporatifs, en composant l'autre uniquement des élus du nombre, ils semblent ranger des deux côtés de la lice les deux armées qui devront y combattre. De multiples circonstances, que nous rappellerons dans nos conclusions et qui sont déjà présentes à l'esprit du lecteur, font que ce conflit ne s'est pas produit depuis plus de trente ans, que, s'il se produisait, une autorité extrinsèque le trancherait bien vite. Ce n'est qu'en faisant abstraction de ces éléments extérieurs de securité qu'on peut apprécier une constitution qui ne les prévoyait pas. Si, dans la « *Mater parlamentorum* », l'antagonisme forcé entre les Pairs et les Communes n'est pas arrivé à une révolution, c'est uniquement parce que les Pairs se sont résignés à n'être qu'une Chambre d'enregistrement.

En Wurtemberg, autant qu'il a été possible, on a réuni ou, plutôt, on a rapproché des représentants d'intérêts sinon opposés, du moins distincts. On ne pouvait mettre, dans une Chambre unique, les seigneurs médiatisés, — dont chacun ne représente que lui-même et sa maison, — sur les mêmes bancs que les députés élus, représentant une collectivité souvent nombreuse. Du moins, on a groupé tous les délégués d'intérêts collectifs. Si l'on veut à toute force

que les votes se comptent toujours, il est bien évident que les députés des villes et des campagnes l'emporteront constamment, que la présence des 23 autres députés est absolument superflue. Si l'on renonce à cette fiction, que les faits démentent sans cesse, on reconnaît que la collaboration de ces esprits, divers par l'origine et par les tendances, attachés à une œuvre commune, est tout autrement féconde en résultats pacifiques et utiles, surtout autrement garantie contre les conflits insolubles, que la séparation en deux Chambres des éléments divergents [1].

§ 73. — De tous les États à Landtag uni-caméral, deux seulement, — le grand-duché d'Oldenbourg et le duché de Saxe-Cobourg et Gotha — ont leur Chambre unique formée de députés provenant tous du même suffrage. Il est remarquable que les deux monarchies qui n'ont pas recouru aux représentations spéciales soient précisément celles où existait naguère un Landtag multiple.

Oldenbourg n'a pas connu la représentation « par États » et a passé d'emblée du régime absolu au système représentatif. La constitution de 1849 donnait à chacune des trois fractions de la monarchie (duché d'Oldenbourg, principautés de Lubeck et de Birkenfeld) un Landtag distinct, avec la plénitude du pouvoir législatif. Ces trois assemblées se réunissant formaient le Landtag commun qui légiférait sur les

[1] Cette composition de la seconde Chambre wurtembergeoise sera probablement bientôt modifiée. Nous avons dit (§ 77) que le Gouvernement actuel veut introduire à la Chambre Haute les délégués du Commerce et de l'Agriculture et y transférer les députés de la noblesse possessionnée. La Chambre *élective* le sera tout à fait. Les représentants d'intérêts spéciaux délibéreront séparément et non plus noyés au milieu des délégués du suffrage universel et inorganique.

Cette réforme paraît répondre aux vœux de tous. La Chambre des seigneurs y retrouve une existence. Celle des députés est débarrassée des élus de la noblesse qui, en lui enlevant son homogénéité, entrave son action. Pourquoi a-t-elle été repoussée à diverses reprises par les conservateurs mêmes? La raison est singulière : La presque totalité des seigneurs sont catholiques. Les collègues viagers que leur donneront les corporations et la noblesse seront peut-être protestants et eux, si intéressés à la conservation sociale, préfèrent rester inutiles qu'agir efficacement, si l'action exige qu'ils collaborent avec des élus protestants.

matières d'intérêt commun. Les intérêts particuliers des deux principautés étaient de trop mince importance pour que cette organisation fût maintenue. En 1852, lors de la réunion, on créa un seul Landtag. Celui propre à Oldenbourg disparut. Ceux de Lubeck et de Birkenfeld sont restés des assemblées régionales, aidant à l'administration des affaires locales [1].

Dans le duché de Saxe-Cobourg et Gotha, cette scission subsiste. Chacune des deux fractions a son Landtag, composé de 19 députés à Gotha, de 11 à Cobourg, élus au suffrage général à deux degrés; le Landtag commun, formé par leur réunion, ne connaît que des matières déclarées communes par la Constitution ou reconnues telles par les deux Landtag séparés [2].

Le lien entre cette multiplicité des Landtag, — qui existait naguère en Oldenbourg et qui subsiste à Cobourg et Gotha, — et l'homogénéité de la Chambre n'est pas évident. Si c'est une simple coïncidence, elle est singulière.

Les autres monarchies ont toutes différencié la représentation nationale, la plupart en accordant une représentation spéciale, proportionnellement plus grande, aux grands contribuables. Ce sont : Weimar, Meiningen, Altenbourg, Schwarzbourg-Rudolstadt, Reuss. l. cad., et Lippe-Detmold. — Brunswick et Schaumbourg-Lippe ont pris en considération d'autres facteurs, tout en faisant une large part à la propriété. Le duché d'Anhalt, les principautés e Schwarzbourg-Sondershausen et de Reuss l. a. donnent à leur souverain le choix d'un ou plusieurs députés.

De là, trois groupes. Weimar, l'État le plus important du premier, a 33 députés, élus pour trois ans : 5 par les propriétaires fonciers qui ont un revenu de 3.000 M., 5

[1] Aux termes formels de la C. Oldenb. (118, § 2) l'organisation électorale est fixée par une loi qui ne fait aucunement partie de cette constitution, peut être changée comme toute loi ordinaire mais ne peut être modifiée par les décrets-lois autorisés en cas d'urgence (C. 137, § 2).

[2] Afin de protéger Cobourg contre une prépotence éventuelle de Gotha, il est stipulé que le Landtag commun ne peut déclarer commune matière jusque-là considérée comme propre à chaque fraction que par un vote de la majorité de chaque pays.

par les contribuables payant l'impôt sur un revenu égal, quelle qu'en soit la provenance, 23 par les autres citoyens, au suffrage indirect, pendant que les deux premières catégories ont le scrutin direct. Le même principe est appliqué en Saxe-Meiningen, où les chiffres deviennent respectivement 4, 4 et 16, mais où la proportion est à peu près pareille. Sur les 30 députés de Saxe-Altenbourg, 9 sont nommés par les plus forts imposés et 21 par le suffrage général. L'organisation altenbourgeoise mérite l'attention. Pour établir la liste des forts imposés, on prend dans chaque section électorale un électeur par 500 habitants (ou fraction supérieure à 250). La quote afférente à ce contribuable est enlevée du total des impôts de la section pour former les 3/3. Car le système prussien est appliqué ici. Avec une variante importante, puisqu'il est rendu direct. A la Chambre prussienne, les députés d'une même circonscription ont été élus par un collège unique. En Altenbourg, au contraire, tel député l'est de la première série, tel autre de la seconde[1].

Schwarzbourg-Rudolstadt ne distingue pas, comme Weimar, entre les revenus fonciers et les autres et se borne, comme Altenbourg, à donner quatre députés aux contribuables qui payent 120 M. d'impôt, pendant que le suffrage direct et général en nomme douze autres. — La principauté de Reuss l. c., tout en ne créant de privilèges qu'au bénéfice de la propriété, en considère une d'un genre spécial. Sur ses seize députés, un est nommé par les possesseurs du parage (apanage) de Reuss-Kostritz, trois sont élus par les contribuables taxés pour 5.000 M. de revenu, les douze autres par tous les nationaux domiciliés et âgés de vingt-six ans. — La principauté de Lippe-Detmold a vingt et un députés élus par le système des 3/3, comme en Altenbourg, ce qui donne sept députés à chacune des trois catégories de contribuables, mais le vote est direct et les élus des trois catégories n'ont pas à compter avec ceux d'une corporation.

[1] La loi altenbourgeoise prohibe qu'un père et un fils fassent simultanément partie du Landtag. Parmi ses autres dispositions remarquables, citons celle qui n'oblige pas l'élu à avoir payé ses impôts, comme elle le fait pour l'électeur.

Le second groupe des États dont le Landtag n'est pas homogène et qui n'ont pas considéré uniquement la propriété dans la formation des diverses catégories d'électeurs, comprend le duché de Brunswick et la principauté de Schaumbourg-Lippe. En Brunswick, depuis le 6 mai 1899, sur les 48 députés, 30 sont élus au suffrage général (15 pour les villes, 15 pour les campagnes). Des 18 autres, 2 sont choisis parmi eux par les pasteurs de l'église réformée, 4 par les grands propriétaires, 3 par les industriels, 4 par les personnes exerçant ce que nous appelons des professions libérales, — en étant un peu larges sur l'amplitude de la désignation, — 5 enfin par les plus gros imposés sur le revenu.

A la différence de la constitution oldenbourgeoise, celle de Brunswick s'incorpore cette loi électorale, en fait une de ses parties intégrantes. Elle ne peut être ni amendée ni abrogée qu'avec la procédure prescrite pour les modifications constitutionnelles. Elle est du 6 mai 1899 et contient une disposition bien singulière : « Est inéligible... le failli, l'interdit, enfin celui qui, en vertu du règlement de la Chambre, en aura été exclu à jamais »[1].

Le duché de Brunswick a conservé une fonction très spéciale, tombée en désuétude un peu partout et réduite ailleurs à bien peu de chose, celle du « Landsyndicus », du syndic du pays. Sa création remonte au XVIIe siècle. Le syndic devait conseiller, guider les États dans le contrôle qui leur était dévolu et faire profiter de ses lumières des hommes dont la science était le moindre péché.

Il est nommé à vie par la majorité absolue, et outre son rôle de conseiller, d'expert en fait de règlement, il est le chef des bureaux du Landtag. En fait, il est rapporteur

[1] Loi électorale, art. 7 § 3. « La Chambre peut en décider ainsi envers un député qui, au cours d'une séance, a offensé le souverain, ou fait une proposition tendant à violer la Constitution, ou dépasse les limites de la liberté de la tribune, d'une façon dangereuse pour la paix du pays ou de l'Allemagne unie » (Règlem. de 1893, N. 8, § 57).

Ajoutons que jamais on n'a appliqué cet article, mais si l'on a conservé cette arme, c'est évidemment parce qu'elle peut être employée.

de toutes les affaires courantes et le délégué de la Diète dans sa mission de surveillance financière[1].

Schaumbourg-Lippe, de ses 15 députés, en a 10 élus par le suffrage général (3 dans les villes, 7 dans les campagnes). 1 représente les professions libérales, 1 les ecclésiastiques, 1 les possesseurs de biens équestres ou assimilés, 1 enfin, et ici la ressemblance cesse avec l'organisation brunswickoise, est nommé par le Prince mais, la loi le dit expressément, en sa qualité de grand propriétaire. Aussi Schaumbourg-Lippe ne peut être réuni aux États du troisième groupe, dont le souverain, comme tel et sans considérer s'il possède ou non de grands domaines fonciers, nomme une fraction de la représentation du pays.

En Anhalt, le duc choisit deux députés, les propriétaires fonciers payant 63 M. d'impôt en élisent 8, les contribuables réputés posséder 18.000 M. de revenu, 2 — ces deux catégories au suffrage direct — les villes en élisent 14 et les campagnes 10, au scrutin à deux degrés par l'intermédiaire de 1 délégué par 30 habitants environ[2]. — Dans la principauté de Schwarzbourg-Sondershausen, la part prise par le souverain à la constitution du Landtag est si grande que le Landtag n'a plus intégralement le caractère électif. Non seulement le tiers des députés, — 5 sur 15, — est nommé par le Prince, mais ceux qu'il nomme le sont à vie. C'est un compromis singulier entre une Chambre viagère et une Chambre élective. La moitié des autres provient du suffrage direct des hauts-imposés, et est élue pour quatre ans — comme la dernière fraction choisie au suffrage général — mais à deux degrés. Dans le Landtag de Reuss i. a., élu pour six ans et renouvelable par moitié comme la Chambre badoise, le Prince nomme 3 députés, pour une législature, les gros contribuables 2, la population, au suffrage indirect, 7.

[1] L'avant-dernier syndic du pays, M. Otto, est aujourd'hui président du ministère d'État. Le syndic actuel, M. Rhamm, est l'auteur du meilleur, du seul ouvrage sur la constitution brunswickoise. Ceci pour indiquer la valeur qu'a encore cette fonction.

[2] La proportion du nombre de délégués et de celui des habitants est importante car le suffrage s'éloigne d'autant moins du suffrage direct qu'elle est plus grande.

La dérogation au principe électif se rétrécit et ne lui enlève pas son caractère essentiel, comme à Sondershausen.

§ 74. — Au cours des études qui permettent de connaître et de comparer ces dernières organisations, un phénomène se manifeste : Sauf dans la Prusse, et à un moindre degré dans les trois royaumes moindres, le corps électoral se désintéresse presque complètement des élections; l'opinion publique n'accorde aucune attention à l'œuvre des élus. Cependant, ces Chambres électives ont été longtemps et vraiment désirées. Dans certaines monarchies, leur institution a été une victoire du peuple. Dans d'autres, ce n'est qu'en l'établissant que les princes ont évité que leur couronne devînt en péril. D'où vient ce que l'on pourrait appeler la décadence des Landtag? Avant tout, probablement, d'un fait idéologique. On les réclamait, quand ils n'existaient pas; on les acclamait lorsqu'ils furent institués, non pas à cause des services qu'ils pouvaient rendre au bien public, mais parce qu'une Chambre élective fait partie intégrante de cette organisation-type, de cette constitution idéale que le second tiers du dernier siècle a vu revendiquer dans tous les pays. La mode a changé. Mais à côté de ce facteur tout abstrait, d'autres très concrets ont concouru avec lui. Les préoccupations économiques et sociales ont repoussé au second plan les aspirations du dogmatisme politique. Surtout, la naissance de l'Empire allemand est venue enlever la plupart de leurs attributions aux Landtag. Non seulement, l'Empire a posé des bases, prescrit des garanties constitutionnelles qui guident, tout au moins, les législateurs particuliers, mais il a évoqué à lui les lois pénales, la procédure criminelle et civile, l'organisation de la justice, plus tard enfin les lois civiles elles-mêmes. Lorsqu'il est entré dans ce qu'on appelle la politique sociale avec les multiples institutions d'assurance, il a réglementé celles-ci et, tout en en laissant la gestion locale aux gouvernements particuliers, il s'en est réservé la haute administration. Si l'on enlève de la compétence normale des Parlements, les lois civiles, pénales

et judiciaires, ce qu'il en reste est bien peu de chose et ce peu s'amoindrit encore lorsqu'une grande part des travaux publics est dirigée par l'Office impérial des chemins de fer. La fonction politique du Landtag, même en faisant abstraction du caractère constitutionnel et non parlementaire des monarchies allemandes, subit une réduction proportionnelle. Le contrôle, par exemple, qui leur appartient ne peut s'exercer que dans les branches que régit seul le gouvernement particulier, n'a pas d'action possible là où ce gouvernement est suppléé par l'administration impériale ni dans les matières régies par les lois de l'Empire.

Enfin, nulle part la partie élective du Landtag n'est élue par le suffrage égal et universel, et, naturellement, la population réserve son intérêt pour les élections au Reichstag, qui, elles, emploient ce mode de votation. On pourrait dire que celles-ci sont des élections politiques et les autres des élections administratives. Ce serait une analogie de plus entre les Landtag — du moins des États moyens et petits — et nos conseils généraux. Analogie qui se présente tout de suite à l'esprit, tellement qu'il est inutile de rapporter les considérations qui l'appuient et qu'il est nécessaire à l'inverse de rappeler tout ce qui l'empêche d'être absolue.

Au point de vue théorique, avant tout, elle n'existe même pas et point n'est besoin de le démontrer. Au point de vue pratique, réel, il ne faut pas assimiler ces assemblées qui légifèrent sur de rares objets, mais qui en somme légifèrent, avec nos conseils purement administratifs. D'un autre côté, ces conseils généraux ont une action politique, autant par l'électorat sénatorial que par les vœux qu'ils peuvent exprimer, sans même tenir compte qu'ils sont nommés absolument par les mêmes électeurs que les députés tout-puissants et que, en fait, tout conseiller général est un candidat futur aux élections législatives. Où trouver un pareil lien entre les Landtag et le Reichstag? Quelle action, en droit et en fait, peut avoir le Landtag de Weimar ou de Brunswick sur la marche politique de l'Empire?

Cette considération n'est pas pour rabaisser les assemblées

particulières. Bien au contraire. Nos conseils généraux, ou, pour mieux parler, les membres de nos conseils généraux sont des aspirants insatisfaits à la députation. Les députés, dans les monarchies allemandes, ont atteint le rang le plus haut que puisse leur assigner l'estime de leurs concitoyens. En outre, ils sont — et à la lettre — la représentation du pays, placée à côté du Prince pour lui en rappeler les vœux, lui en exposer les besoins, lui en montrer les résistances. En ce sens-là, on doit leur reconnaître une action efficace sur le Gouvernement de leur patrie et même — à travers les plénipotentiaires du Prince au Bundesrat — sur celui de l'Empire.

Cela ressortira mieux de l'examen des attributions confiées à ces assemblées. Leur rôle constitutionnel à lui seul empêcherait de persister dans l'assimilation facile que nous indiquons[1].

§ 75. — Toutes les constitutions, ou lois constitutionnelles, contiennent des dispositions identiques sur ce que nous appelons les immunités parlementaires. Celle de Hesse est, sous ce rapport, la plus restrictive. Elle soumet en effet les membres de la Diète hessoise à la justice pénale, même pendant la session, et ne les garantit que d'une arrestation, celle-ci nécessitant l'autorisation de la Chambre intéressée (et encore sous certaines exceptions). Partout ailleurs, les mesures d'instruction et, à plus forte raison, d'exécution contre un membre de la Diète sont suspendues dès la réunion de celle-ci.

Dans tous les États, les membres de la deuxième Cham-

[1] On confrontera utilement le parti auquel appartiennent les députés envoyés au Reichstag par un pays donné et celui dans lequel se rangent les députés au Landtag du même pays. Le rapprochement est fécond en observations, car il peut être fait de diverses façons.

On peut lui demander de faire ressortir les différences de vues entre le suffrage universel et le suffrage par catégories (En Prusse, p. e). Ou, en ne considérant que les députés du suffrage général et direct aux Landtag particuliers, voir l'influence qu'exercent des intérêts de moindre envergure mais plus immédiats. Enfin, en Oldenbourg, où le suffrage est égal mais à deux degrés, nous voyons le résultat du mode de votation s'ajouter aux éléments précédents.

bre, ou de la Chambre unique, reçoivent une indemnité journalière, le plus souvent le remboursement de leurs frais de voyage. Il serait long d'exposer les diverses modalités de cette indemnité. Tantôt elle ne peut être refusée, comme en Prusse, tantôt elle n'est allouée que sur la demande des intéressés (Wurtemberg, Schaumbourg-Lippe). Partout elle a le caractère d'une indemnité journalière. Ce n'est pas un simple jeton de présence mais elle n'est payée que de l'ouverture à la clôture de sa session [1].

§ 76. — En Mecklembourg, la Diète est formée par la représentation des États. Elle est commune aux deux grands-duchés. Ici, encore, l'organisation mecklembourgeoise offre une anomalie qui la dérobe à toute tentative de classification [2]. Qu'en Saxe-Cobourg, il existe un Landtag commun, rien de plus logique ; à côté des intérêts propres à chacun des deux duchés, la constitution et la nature des choses ont placé de nombreux intérêts communs, à côté du trône commun, de l'unique personnalité politique, internationale. Mais autant Mecklembourg-Strélitz que Mecklembourg-Schwerin a son unité distincte, son souverain particulier, en somme une vie propre. Ce n'est pas seulement à ranger ces deux États dans une classification logique qu'il faut renoncer, c'est à comprendre leur nature, si l'on veut voir en eux des États au sens moderne du mot.

Cette Diète se compose : 1° des propriétaires des biens

[1] L'indemnité accordée aux membres de toutes les Diètes allemandes, peut se rapprocher utilement de la gratuité du mandat de député au Reichstag. C'est une manifestation de plus du désaccord entre les institutions et coutumes de l'Allemagne et celles de l'Empire, une preuve minuscule mais qui a sa portée, que l'Empire, tel que l'a constitué Bismarck, n'est pas la résultante des conditions de l'Allemagne, mais que son organisation est née du cerveau du chancelier. Il en a pris les grandes lignes à des théoriciens et n'en a pas demandé les détails à l'observation de faits qu'il dédaignait. Certes, par une action réciproque, la constitution et les choses qu'elle régit voient diminuer leur antinomie, par le seul fait de leur coexistence. Une question reste : de ces deux facteurs, lequel perdra au profit de l'autre, son principe essentiel ? Je précise : En fait, laissant de côté les formes, les États allemands deviendront-ils des monarchies démocratiques, ou l'Empire adoptera-t-il la spécialisation des représentants du pays?

[2] V. ma « Principauté de Ratzebourg », A. Picard, *éd.* 1903.

équestres (1.200 biens et 700 propriétaires); 2° des autorités des 47 villes; 3° du délégué de la ville de Rostock, sauf lorsque les intérêts de cette ville sont en opposition avec ceux que la Diète a pour mission de défendre. Elle est convoquée par le grand-duc de Mecklembourg-Schwerin et ses sessions s'ouvrent, chaque année, au début de l'hiver, alternativement à Malchin et à Sternberg. Sa manière de délibérer est spéciale. Chacun des trois « Cercles » a des réunions qui lui sont propres et forme comme une corporation. De même, les propriétaires, d'un côté, les villes, de l'autre, peuvent voter par « État » et non par tête lorsque l'intérêt d'un des « États » est en question. Selon nous[1], et selon nos observations, c'est surtout dans ces réunions par cercles, ou par « état », qu'agit le Landtag. Dans les sessions plénières, entourées de pompes, entrecoupées de fêtes — et semblables en cela aux assemblées de la noblesse russe, — on ne fait guère que rendre public le résultat des délibérations déjà prises dans les réunions partielles.

Un organe spécial est formé par les Landräthe. Ils ont pour mission d'être les intermédiaires entre la Diète et les souverains, entre ces deux pouvoirs indépendants l'un de l'autre, chacun étant illimité dans la sphère qui lui appartient et entre lesquels n'existe, comme trait d'union, rien qui ressemble à nos « cabinets ». Ils doivent en outre donner à l'un et à l'autre des conseils tendant au bien du pays. Ils sont 8, dont 7 nommés par le grand-duc de Schwerin, par celui de Strélitz[2]. Le choix ne peut se porter que sur un noble d'ancienne race.

Les trois « maréchaux du pays » sont les représentants protocolaires des États, tant auprès des souverains que dans les circonstances solennelles. Leurs fonctions sont hérédi-

[1] Cette opinion est d'ailleurs contraire à celle des publicistes mecklembourgeois.

[2] Les anciennes subdivisions gardent leur effet : 4 d'entre eux sont choisis dans l'ancien duché de Güstrow, 4 dans celui de Schwerin, sur une liste triple présentée par les états de ces pays. C'est à Güstrow que le grand-duc de Strélitz nomme le Landrat qui lui est réservé.

taires mais n'ont aucun côté politique. Il en est autrement d'une institution très importante : le « comité restreint », qui représente la Diète pendant l'intervalle de ses sessions. Il existe depuis 1820 et se compose : de deux Landräthe (un pour Schwerin et celui de Strélitz), de 3 députés des propriétaires de biens équestres, de 3 députés des villes-frontières et des délégués de la ville de Rostock.

Comme survivance du temps où les connaissances juridiques étaient le monopole d'une classe sociale, on a donné au comité restreint deux conseillers légaux, deux « syndics » jurisconsultes, dont un doit être nommé par le cercle de Stargard, c'est-à-dire par Mecklembourg-Strélitz.

§ 77. — Cette institution d'un comité restreint, qui est en somme une commission de permanence, semblerait devoir être exceptionnelle en Allemagne où le principe de la « discontinuité des sessions de la Diète » est proclamé par le droit politique de tous les Etats. Au contraire, nous la retrouvons en Wurtemberg, en Bade, dans les duchés de Cobourg-Gotha, de Saxe-Meiningen et de Brunswick, dans les principautés de Schwarzbourg, de Reuss et celle de Schaumbourg-Lippe. La contradiction n'est qu'apparente. L'œuvre législative des Diètes est bien discontinue, cesse vraiment dans l'intervalle des sessions mais, dans tous les États énumérés, la Constitution leur a attribué une fonction de contrôle sur telle ou telle partie de l'activité gouvernementale. En outre, les sessions sont assez éloignées l'une de l'autre. Même en temps normal, alors qu'il est au moins inutile de recourir au droit qu'ont en général les souverains de légiférer provisoirement, il peut être nécessaire de promulguer des mesures législatives dont l'urgence n'avait pas été prévue. Et, à dire le vrai, c'est plutôt parce que la discontinuité des Diètes est un principe toujours observé que les commissions de permanence ont été instituées.

Ce n'est pas exact partout. Ces commissions pourraient être rangées en ordre progressif, la première ressemblant infiniment au comité restreint mecklembourgeois, ayant

comme lui pour objet principal la défense des intérêts de classe contre les empiétements du pouvoir royal ou princier ; la dernière, au contraire, pouvant se comparer au comité qu'un conseil d'administration choisit dans son sein pour faciliter l'œuvre commune que personne ne menace.

La délégation wurtembergeoise remonte plus haut que la constitution actuelle, à l'époque où les feudataires des ducs de Wurtemberg devaient se protéger contre les tendances unificatrices de ces dynastes. La Diète qu'ils formaient n'estimait pas prudent de désarmer entièrement pendant les vacances qu'elle s'accordait. Elle était constamment représentée par l'Ausschuss, la délégation, et, en 1819, la couronne dut maintenir cet organe qui assure, dit le texte constitutionnel, la « représentation ininterrompue du pays ».

La délégation est formée de douze membres : les présidents des deux Chambres, deux seigneurs et huit députés. Les dix derniers sont élus par leur chambre respective, avec cette exception remarquable que, si l'une des Chambres n'est pas en session lorsqu'une vacance vient à se produire parmi ses délégués, c'est l'autre qui y pourvoit.

De ces douze membres, six, y compris les deux présidents, doivent résider à Stuttgard. Ils constituent la « Délégation restreinte », « Enger Ausschuss ». En réalité, comme nous le verrons en considérant le fonctionnement des Diètes, c'est cette délégation restreinte qui exerce l'intégralité des fonctions confiées « au plenum »[1].

En Bade, la commission de permanence comprend le président et trois membres de la première Chambre, six membres de la seconde. Elle a des attributions presque exclusivement financières[2].

Wurtemberg et Bade sont les seuls pays à système bicaméral qui aient cette délégation, dont la caractéristique

[1] Le président de la Chambre des seigneurs a un traitement de 12.857 M., celui de la deuxième chambre, de 8,571 ; les autres membres de la délégation restreinte reçoivent chacun 3.000 M. environ.

[2] Elle peut autoriser des emprunts urgents, jusqu'à concurrence de 857.142 M., la levée d'impôts de guerres, certaines opérations d'amortissement

est de représenter les deux Chambres, d'être leur organe commun. Caractéristique remarquable, qui s'ajoute à la composition du Landtag pour prouver que, là où deux Chambres existent comme là où il n'y en a qu'une, la représentation du pays est considérée comme indivisible. Le fait politique qui ne se produit en France que lors des réunions du Congrès est, en Bade et Wurtemberg, d'ordre normal.

Les autres délégations permanentes sont, sans exceptions, formées du bureau de la Chambre assisté d'un nombre variable de députés élus par elle. A Schwarzbourg-Sondershausen, il s'y joint un « syndic du pays », un jurisconsulte pris en dehors des fonctionnaires et qu'avec l'agrément du prince, le Landtag choisit pour le conseiller et le guider[1].

§ 78. — Le rôle attribué aux Landtag, la fonction qu'ils remplissent dans l'organisation politique des monarchies allemandes peuvent se déduire facilement de la prescription, énoncée ou sous-entendue dans toutes les constitutions, que la puissance publique réside tout entière dans le monarque, — astreint seulement à l'exercer en partie avec la collaboration des Chambres — et du fait que tous les États ont passé de l'absolutisme ancien au régime actuel, non par une révolution, mais par une évolution qui a laissé intact tout ce qu'elle n'a pas abrogé formellement.

Encore une fois, ces constitutions ne connaissent pas le dogme ou la fiction de la séparation des pouvoirs[2]. Leur but, tel qu'il ressort de leur texte et qui en dicte l'esprit, c'est de donner ou aux classes ou aux citoyens des garanties précises contre un pouvoir dont elles laissent la plénitude au souverain. Et comme des garanties sont nécessaires dans toutes les branches de la vie publique, il était indispensable que la représentation nationale, qui a pour mission de leur donner vie et effet, eût la faculté de contrôler celle des branches auxquelles elle ne peut participer.

[1] V. note p. 283.

[2] On le verra nettement au chapitre de la justice administrative.

Partout, en conséquence, nous trouvons la Diète investie d'un rôle quadruple : Elle veille au maintien et à l'observation de la Constitution, ici sans autre moyen d'action que les plaintes ou les remontrances, là avec la faculté de provoquer une décision judiciaire; elle collabore à la législation et aucune loi ne peut être promulguée, abrogée, amendée sans son consentement. Elle collabore, c'est-à-dire que les dispositions qu'elle a adoptées ne deviennent des lois qu'après avoir reçu, — ou sous la forme de sanction explicite ou par une promulgation qui tient lieu de cette sanction, en la supposant — l'adhésion du souverain ; elle participe à la gestion des finances, non seulement en votant les impôts, les dépenses, les emprunts, les aliénations, mais par un contrôle que rend réel l'admission de ses délégués dans les commissions qui gèrent ou surveillent le service de la dette et de l'amortissement. Enfin, et c'est la partie imprécise de leurs attributions, sous des formes diverses, elle participe à l'administration générale.

Les trois premiers groupes d'attributions, — constitutionnelles, législatives, financières — seront mieux exposés aux chapitres consacrés aux garanties données aux sujets, à la législation, aux finances. Le quatrième mérite l'attention.

Le fait que les Chambres s'occupent des choses administratives n'est-il pas le propre des régimes parlementaires? Et, même, ne rappelle-t-il pas cette déviation de ce régime que l'on nomme le parlementarisme, et qui se définit : l'intervention des députés dans l'administration?

Loin de là, car il n'y a rien, en principe, dans l'organisation allemande qui ressemble à cela. Que se passe-t-il, dans les pays atteints du parlementarisme? Un député, — non pas la Chambre, mais un député individuellement, — administre, gouverne sa circonscription par l'intermédiaire des autorités publiques. Celles-ci ne se soustrayent pas à l'exécution de ses ordres déguisés en requêtes, parce qu'elles sont subordonnées au ministre qui les met à la disposition de ce député. Et le ministre, lui-même, se montre aussi déférent parce qu'il est le mandataire de la majorité de la Chambre. Or, cette majorité est formée de députés tout pareils à

celui pris comme exemple, qui veulent, comme lui, diriger leur arrondissement ou leur département et qui ne toléreraient pas une résistance dont ils pâtiraient prochainement. Tous ces éléments font défaut en Allemagne. Les fonctionnaires n'y sont pas dépendants des ministres, comme ils le sont ailleurs. Le ministre n'est en aucune façon le mandataire de la majorité de la Chambre et, enfin, ne dépend pas d'elle. Donc, le parlementarisme ne peut s'y développer. S'il s'y produit des abus d'influence, ce qui est très possible, le mal peut être aussi grand, mais est d'une nature différente [1].

L'intervention des Chambres dans la sphère administrative ne constitue pas davantage un rapprochement vers le régime parlementaire. C'est évident en théorie, puisque c'est une négation de cette séparation des pouvoirs, qui est la base du régime parlementaire. On peut objecter que, en fait, les pays indiscutablement parlementaires font bon marché de cette séparation et donnent à leur parlement la plénitude de tous les pouvoirs. Même en entrant dans le domaine des faits, on doit remarquer qu'en Allemagne, les Diètes ne peuvent qu'exprimer des vœux et, ce faisant, restent fidèles à leur nature de représentants de la nation, — non pas du tout considérée comme souveraine mais, au contraire, envisagée en opposition avec le monarque, — et à leurs fonctions de conseillères de ce monarque [2]. Il en est de même

[1] Dans tous les pays où fleurit le parlementarisme. — résultat logique, inévitable de la démocratie parlementaire, — on sait qu'il suppose un cercle vicieux. Les électeurs votent pour le candidat qui leur assure les faveurs administratives. Le député ne soutient le ministère que s'il lui accorde toutes ses demandes. Le ministre révoque le fonctionnaire qui ne favorise pas les électeurs biens pensants. Il suffit qu'un anneau manque à la chaine pour que le système ne fonctionne pas. En Allemagne, on a enlevé deux anneaux : l'amovibilité du fonctionnaire et la nomination du Cabinet par les Chambres.

[2] Une forme nouvelle et particulièrement grave du « parlementarisme » vient de se manifester en Italie (a). Le ministre des Affaires étrangères, après avoir exposé son programme devant la Chambre, a déclaré, en substance, qu'il était prêt à se retirer si ce programme n'avait pas l'assentiment de la majorité « car c'est au parlement qu'il appartient d'orienter la politique étrangère du pays ».

Cet exemple, excessif à la vérité, prouve d'abord, que le régime parlement

(a) Décembre 1903.

lorsqu'elles exercent leur faculté de plaintes, de pétitions, de remontrances, qui rentre dans les garanties constitutionnelles.

Le vote des Diètes n'est pas purement négatif. Outre qu'elles peuvent provoquer la présentation des projets de loi qu'elles jugent utiles, et même l'adoption de mesures administratives, toutes possèdent la faculté d'amendement. Surtout, et c'est le point important, elles représentent le pays, ses vœux, ses besoins, ses désirs. En dehors de leurs actions formelles, ellesen exercent une, — imprécise, mais plus considérable encore, — en rapprochant le gouvernement de la masse dontelles sont à la fois l'image et la personnification. Lorsqu'un projet législatif et financier leur est soumis, il est modelé sur l'opinion qu'on sait être la leur. Le vote qu'elles émettent dit surtout si le Gouvernement a bien interprété cette opinion, à moins qu'il ne soit une manifestation d'un conflit au devant duquel a voulu aller le Gouvernement.

C'est une faiblesse inhérente au système constitutionnel que la difficulté de régler des conflits de ce genre. Les constitutions les ont prévus, précisément pour enlever aux Chambres l'arme qui y mettrait fin, le refus du budget, tout en leur laissant le moyen de les prolonger. Dans les gouvernements parlementaires. ces conflits sont régulièrement impossibles puisque le chef de l'État ne peut agir que par l'organe et sous la responsabilité du ministère, formé des chefs de la majorité parlementaire. Au contraire, rien n'est plus admissible qu'une divergence absolue de vues, dans une question fondamentale entre le pouvoir souverain et la représentation nationale.

Avant de reconnaître que cette infériorité évidente est grave, réfléchissons que le régime parlementaire peut amener d'autres conflits, entre les deux Chambres, par exem-

taire ne peut se faire un titre de la séparation des pouvoirs, puisque ce régime confond et réunit ces pouvoirs dans les mains des députés. On y voit, en outre, la disparition du pouvoir gouvernemental, car c'est bien l'annihiler en fait que le confier à une assemblée nombreuse, et c'est l'abdiquer en théorie que le joindre au pouvoir législatif.

ple, entre les Chambres et leurs électeurs, sans posséder un organe qui puisse y mettre fin. De plus, la nature des choses veut qu'il en soit ainsi. Dans toute organisation où le pouvoir est confié à une seule personne ou à un seul corps, les conflits sont évidemment impossibles. Lorsqu'on subordonne l'exercice de ce pouvoir à un contrôle, ou à une collaboration, c'est précisément pour que l'organe contrôleur et collaborateur puisse refréner, limiter le pouvoir principal, lui tenir tête, pour employer une expression vulgaire. Le but cherché serait manqué si l'on donnait, soit au souverain la faculté de passer outre à la résistance du Landtag, soit au Landtag la possibilité de substituer sa volonté à celle du souverain. Ce n'est pas soutenir un paradoxe que voir dans un conflit précisément le résultat cherché, puisque ce résultat, c'est l'impossibilité pour une des deux parties d'agir sans l'agrément de l'autre.

Les écrivains allemands, dont quelques-uns sont les chauds admirateurs du régime dit anglais, reconnaissent en grande majorité que l'adoption de ce régime n'est pas possible dans les États particuliers. De cette impossibilité, le professeur Meyer donne deux raisons, dont l'une au moins est très discutable.

Certes, il voit très juste en considérant que les changements de cabinets au gré des majorités particulières sont tout à fait incompatibles avec l'unité nécessaire de la politique impériale. Il suffit pour le reconnaître de se rappeler la composition et le rôle du Conseil fédéral. Au contraire, M. Meyer est-il sûr que le manque de deux grands partis soit un obstacle tout puissant à l'adoption du régime parlementaire? L'expérience ne prouve-t-elle pas que cette division en partis principaux se produit dès que ce régime est intronisé? S'il n'y a pas groupement selon les opinions, il y a groupement derrière les individus. Et d'ailleurs, est-il absolument nécessaire que ces partis soient compacts, que leurs membres soient liés d'un lien aussi solide et aussi étroit que celui qui attache entre eux les soldats d'une armée? Naguère, M. Herbert Spencer nous montrait qu'on peut parfaitement avoir un gouvernement parlementaire

même si « chaque membre du Parlement reste fidèle à sa propre conviction et se résout à ne pas y mentir, même s'il cesse de regarder comme une vertu l'abnégation envers son parti, et décide d'obéir à sa propre conscience, sans se demander quelle suite en viendra pour le cabinet »[1].

D'autres raisons s'opposent à ce que les monarchies constitutionnelles allemandes deviennent des états parlementaires et, peut-être, chaque division de cet ouvrage en suggérera une au lecteur.

§ 79. — Sauf en Saxe-Altenbourg et en Schwarzbourg-Rudolstadt, l'initiative législative appartient à chaque membre des deux Chambres. Le Wurtemberg en excepte tout projet tendant à amener un nouvel impôt, une nouvelle dépense, un nouvel emprunt. Bien entendu, le Gouvernement a aussi cette initiative et, partout, dégagée de restrictions.

Les règles qui président à l'œuvre législative sont plutôt de droit parlementaire que de droit constitutionnel, et il suffira d'en donner une rapide indication.

En Prusse, les projets et propositions de loi sont adoptés s'ils réunissent la majorité des membres présents, respectivement dans chaque Chambre. La diète saxonne, même en matière purement législative, a une pratique plus compliquée. Si les deux Chambres qui la composent sont d'avis différent sur un projet, une commission commune cherche à établir l'entente. Si elle n'y réussit pas, le projet est adopté lorsque les deux tiers au moins des voix dans une des Chambres ne se prononcent pas pour son rejet.

La Saxe n'est pas seule à recourir à une action commune des deux branches de la Diète pour mettre fin aux divergences de vues. La Constitution hessoise prescrit que les deux Chambres se réuniront en séance plénière, mais à la vérité seulement lorsque le dissentiment se produit à l'égard des lois de finances. Le règlement de la Diète, sti-

[1] Herb. Spencer (Facts and Comments, 1902, p. 97 et s.). Le grand philosophe ajoute même que c'est la condition nécessaire pour que les hommes au pouvoir soient vraiment soumis au contrôle du Parlement.

pulant dans la mesure que permet la Constitution, a établi des exceptions assez curieuses à la règle que, tant qu'il ne s'agit pas de lois constitutionnelles, il faut et il suffit pour être adopté qu'un projet réunisse la majorité des votants de chaque Chambre et au moins 12 voix dans la première, 27 dans la seconde :

Si une seule Chambre réunit le *quorum* indiqué, son avis est considéré comme partagé par l'autre. Dans le cas où la première Chambre réunirait 15 votants (2 de plus que le *quorum*), si 4 soutiennent l'avis de la seconde Chambre, celui-ci est adopté. malgré les 11 opposants. En cas d'égalité des voix, s'il s'agit d'un projet du Gouvernement, il est adopté. Tout autre est considéré comme rejeté.

L'initiative des députés est quelquefois indirecte. En Brunswick, par exemple, le Landtag peut, sur la proposition d'un de ses membres, transmettre au Duc un projet de loi qui est examiné par le Gouvernement. S'il n'y est pas donné suite, cette décision est transmise en même temps que les motifs qui l'ont inspirée.

La disposition se retrouve dans la plupart des petits États. Elle équivaut à la pleine reconnaissance de l'initiative parlementaire, avec une réserve plus étroite du droit de sanction[1].

§ 80. — A l'exception des États dont les souverains ont seuls l'initiative des lois, les Diètes ont des règlements fort semblables à ceux qui nous sont familiers. Dans la plupart des monarchies, on a défini, avec raison, ce qu'est une loi, afin d'éviter tout conflit sur l'étendue du domaine de la représentation nationale. On a rangé, sous ce nom de « loi », ce qui concerne la constitution, le territoire et les

[1] L'art. 105 de la const. brunswickoise ne s'arrête pas là. Le Landtag peut demander, non pas seulement le dépôt d'un projet de loi, mais la publication d'un règlement, l'institution d'un établissement d'intérêt public. La liberté du souverain reste entière et cet article, loin d'autoriser une intrusion des députés dans le gouvernement, ne fait que consacrer le droit de pétition. Il montre que la Diète est bien le représentant, non pas de la nation souveraine, mais du peuple gouverné.

domaines de l'État, la sûreté et les propriétés des citoyens, enfin l'abrogation ou la modification des lois précédentes. Cette énumération, car ce n'est pas une définition, aurait dû entrer, selon ses rédacteurs, dans le texte même de la Constitution saxonne. Leur proposition fut examinée et repoussée. Dans les autres États, même dans ceux dont la Constitution contient cette énumération, celle-ci n'est pas limitative. A côté des mesures auxquelles elle attribue expressément le caractère de lois, s'en placent d'autres, nombreuses, qui, de l'assentiment général, ont ce caractère bien que la Constitution ne le leur donne pas. Il en résulte que, théoriquement, le problème n'est nulle part résolu en entier et que la question est remise au droit coutumier.

En Prusse[1], sont considérées comme ne pouvant être réglées que par voie législative :

Les matières qui, lors de la mise en vigueur de la Constitution, étaient réputées comme telles.

Celles que la Constitution désigne comme « constitutionnelles » ou réserve formellement à la loi.

Celles enfin que a loi a déjà réglées, même si leur nature ne les faisait pas rentrer dans son domaine.

Il en est à peu près de même partout. La déclaration un peu vague dont on n'a pas voulu en Saxe et qu'ont adoptée de nombreux petits États, n'ajoute rien en fait à cette énumération, tout en ayant le grand inconvénient de prêter, par son dogmatisme, à des controverses dont des temps plus agités feraient aisément des conflits.

La procédure législative ressort plutôt du droit parlementaire. Elle a cependant été réglée, dans beaucoup d'États, par la Constitution elle-même. Elle ne diffère guère en général de celle que suivent, par exemple, la France et l'Italie, tant qu'il ne s'agit pas de lois de finances. Le point essentiel, celui sur lequel il faut insister, en bravant le danger de répétitions fastidieuses, est que le pouvoir législatif appartient au monarque. Celui-ci est tenu à l'exercer

[1] Baron v. Stengel, *Droit public prussien*, Coll. Marquardtsen, p. 168.

en commun avec la représentation des pays, mais cette obligation, en sa qualité d'exception, ne peut être étendue. Elle ne porte absolument que sur les matières que les textes indiquent, explicitement ou implicitement. Et, afin de bien marquer cette situation, la plupart des pays exigent que les projets de lois votés par la Diète obtiennent la sanction du souverain, même s'ils émanent de son initiative, même s'ils n'ont subi aucun amendement. Il peut, en effet, avoir changé d'avis pendant les délibérations. Le refus de cette sanction peut être tacite et se manifester par la simple non-promulgation. En dehors du droit de pétition, les Chambres n'ont aucun moyen d'amener le Gouvernement à promulguer une loi, s'il en vient à la considérer comme inopportune. Aucun délai ne lui est fixé[1]. Seuls, le royaume de Bavière et le duché de Saxe-Cobourg et Gotha ont paré à l'inconvénient d'une loi indéfiniment suspendue. Dans le premier, il est stipulé que le Roi devra faire connaître sa décision avant la fin de la session pour les projets qu'il a présentés; dans l'année, pour ceux qui émanent de l'initiative parlementaire. En Saxe-Cobourg et Gotha, la sanction est considérée comme refusée si elle n'est pas accordée dans les huit semaines qui suivent le vote.

Naturellement, puisque partout les lois proviennent de la collaboration du souverain et des Chambres, il doit se produire le phénomène habituel aux collaborations. Le travail ou, pour mieux dire, l'autorité ne peut pas se répartir partout également entre les collaborateurs. En Oldenbourg, par exemple, la Constitution délègue simplement au grand-duc la tâche de publier les lois. Elle ne lui en fait pas une obligation. La différence est plutôt dans l'expression que dans le sens de la disposition, mais elle suffit pour dénoter une différence très réelle dans l'esprit de ce statut et de ceux des États voisins. En Brunswick, la sanction n'est pas nécessaire. Elle s'identifie avec la promul-

[1] Cependant, en Prusse, on juge que le Roi ne pourrait promulguer une loi après la dissolution du Landtag qui l'a approuvée. La loi doit être le produit des trois « facteurs législatifs » et rien ne prouve que le Landtag nouveau partage l'opinion de celui qui l'a précédé.

gation, que le duc peut faire ou ne pas faire à son gré.

En Saxe-Altenbourg, — et nous nous rapprochons de l'autre extrémité de la série — l'initiative des lois, quelle que soit leur nature, appartient uniquement au gouvernement ducal. De plus, les lois sont divisées en deux catégories : celles qui touchent soit à la Constitution, soit à la liberté, à la propriété des citoyens, soit, enfin, au service militaire, requièrent le consentement du Landtag ; les autres ne lui sont soumises qu'à titre consultatif. Si l'on adopte pour caractériser une loi les conditions énoncées pour la Prusse par le baron von Stengel, on trouve que, dans une importante fraction de vie publique, le souverain d'Altenbourg est législateur sans partage[1]. Les publicistes vont même plus loin et lui accordent ce droit de « dispensation », qui partout ne peut être exercé que par la réunion des éléments qui font la loi. Ils le lui accordent, en force d'un raisonnement qu'il faut citer. Selon eux, ce droit lui appartient parce qu'aucun texte ne le lui enlève et que les chefs des monarchies allemandes ont tous les pouvoirs qu'une disposition explicite ne leur retire pas. L'assertion est intéressante, parce qu'elle met en lumière, une fois de plus, le caractère de ces monarchies allemandes qu'on est tenté de qualifier d'*absolues avec des limites*. Bien entendu, elle n'est soutenable que si l'on restreint ce droit de dispensation aux lois que le duc a faculté de faire sans l'assentiment du Landtag. Sinon, on trouverait qu'il lui est enlevé par un « texte précis », puisque c'est bien légiférer que soustraire un individu, une corporation, une cause à l'action de la loi [2].

Les mêmes règles se retrouvent dans le duché d'Anhalt, dont le Landtag ne possède pas non plus le droit d'initia-

[1] Certes non pas sans limites. En dehors de la constitution Altenbourgeoise, le Duc est tenu à observer celle de l'Empire et, surtout, les lois impériales.

[2] Excepté, bien entendu, si cette faculté a été préventivement déléguée par le législateur. Cette remarque sert aussi pour Saxe-Cobourg et Gotha où l'on a voulu reconnaître au Duc ce pouvoir de dispensation et en vertu de l'argument rapporté ici. La loi cobourgeoise ne distinguant pas entre les lois, les soumettant toutes à l'assentiment du Landtag, le Duc ne peut évidemment exercer en aucun cas le pouvoir de dispensation qu'une exégèse subtile veut lui accorder.

tive, sinon sous la forme d'une pétition au souverain tendant à la présentation de tel ou tel projet[1]. Comme en Saxe-Altenbourg, son consentement n'est nécessaire qu'aux lois constitutionnelles ou intéressant la liberté et la propriété des citoyens. En fait, le gouvernement ducal ne profite pas de la latitude qui lui est laissée et n'a, depuis des annees, promulgué aucune loi contre l'avis de la représentation du pays[2].

Sans qu'il soit besoin d'y insister, on voit nettement dans l'organisation du pouvoir législatif de ces deux États, un « moment », de l'évolution, un anneau de la chaîne qui relie la monarchie représentative à l'ancienne monarchie autocratique et même à la plus récente monarchie bureaucratique. On y trouve la preuve que les constitutions ont beaucoup moins appelé la nation à collaborer au Gouvernement qu'elles ne lui ont donné des garanties contre les abus de ce Gouvernement.

§ 81. — Comme on doit s'y attendre, le pouvoir législatif s'exerce, dans les grands-duchés de Mecklembourg, de façon toute spéciale. Il n'est ni partagé, ni commun entre le souverain respectif et les États. Sauf lorsque ceux-ci ont leurs droits et leurs intérêts mis en question, le grand-duc est le législateur omnipotent, exempt de toute collaboration, dispensé de tout assentiment. Par exemple en ce qui concerne le domaine; la terre est à lui, l'administration ne dépend que de lui. Sur ses 500 à 600 mille hectares, il dispose du pouvoir le plus illimité qui soit en Europe et, encore, les limites que rencontre ce pouvoir sont extérieures, lui sont imposées par les lois de l'Empire.

D'un autre côté, la nature contractuelle de l'organisation par États veut qu'aucun droit acquis ne puisse être modifié ou supprimé que sous la forme de l'acceptation par

[1] C'est, en substance, la disposition brunswickoise rapportée plus haut. Et, cependant, on a coutume de ranger le Brunswick parmi les monarchies où existe l'initiative parlementaire et l'Anhalt parmi ceux où elle n'existe pas.

[2] Cela n'enlève pas sa valeur à la distinction faite par la constitution d'Anhalt entre les lois sur lesquelles le Landtag doit être consulté et celles qui doivent avoir « son assentiment ».

les États des propositions du grand-duc. Tous les projets de loi intéressant les États, et spécialement ceux qui tendent à élargir les attributions du souverain, donnent matière à des contrats de ce genre. La procédure observée peut, à la vérité, prêter à l'assentiment de la Diète l'apparence du vote d'une loi; en réalité, c'est une adhésion à un contrat. En revanche, et par analogie avec l'usage prussien, lorsqu'une loi, ou un accord, attribue à la Diète la compétence sur des matières jusque-là réservées au souverain, son droit est acquis ; il ne peut plus être légiféré sur ces matières sans sa participation.

Le pouvoir législatif des États ne s'étend pas plus loin. Le souverain est absolu non pas seulement dans son domaine mais dans tout ce qui concerne les fonctionnaires de l'État, qui sont les siens. Il doit consulter les propriétaires sur ce qui concerne les propriétaires, les villes sur ce qui concerne les villes, les États réunis sur ce qui concerne les propriétaires et les villes. Dans les autres questions, il leur demande leur avis, dont il tient évidemment grand compte mais qu'il est absolument maître de ne pas suivre. Cette consultation est obligatoire, tellement que, dans l'intervalle des sessions, c'est au Landtag ou à la Délégation (§ 76) qu'on la demande. De son omission, il ne dérive pourtant pas que la loi serait nulle, dépourvue d'efficacité.

En effet, les droits des États ne relèvent pas du droit public. Ils forment un faisceau de droits privés, collectifs certes, mais privés. Les tiers ne peuvent s'en prévaloir et, à leur égard, la loi irrégulière est parfaitement valable, absolument exécutoire jusqu'à ce qu'elle soit abrogée par son auteur, soit *proprio motu*, soit à la suite d'une procédure compromissoire. L'exposition de celle-ci va être résumée. Mais toute tentative de faire entrer dans la description de l'organisation mecklembourgeoise dans le cadre commun serait évidemment si vaine qu'il est inutile de la poursuivre.

Après les guerres napoléoniennes, on chercha, là comme ailleurs, à donner ou à prendre contre le pouvoir des garanties qui tinssent lieu de celles qu'offrait autrefois la juridiction et l'autorité de l'Empire. En 1817, survint la

loi compromissoire, qui régla la procédure dans les conflits éventuels entre le grand-duc et les États. Elle institua un tribunal composé, soit d'arbitres nommés de commun accord, soit, à défaut, de trois jurisconsultes, dont deux nommés respectivement par deux souverains allemands choisis par les parties et le troisième élu par les deux premiers.

Une fois seulement, cette procédure a été employée. En 1848, le grand-duc de Schwerin avait accordé une constitution, qui substituait l'élection à la propriété comme base de la représentation nationale. Une partie des propriétaires, auxquels se joignirent non seulement les agnats de la Maison régnante mais aussi la Maison royale de Prusse, — à laquelle un traité de 1442 réserve la succession en cas d'extinction de la dynastie, — recoururent à cette juridiction arbitrale. Le grand-duc pria le roi de Hanovre de désigner un arbitre. La noblesse demanda au roi de Prusse de nommer l'autre. Les deux jurisconsultes investis appelèrent à les présider le docteur von Langen. Le 17 septembre 1850, une sentence prescrivait la remise en vigueur de l'organisation de 1755[1].

Tant que cette juridiction ne s'est pas prononcée, la justice ordinaire ne peut se préoccuper de savoir si l'avis des États a été, ou non, demandé. La mention de ce consentement, sur les décrets, est usuelle, mais n'est pas obligatoire.

En dehors de ce pouvoir législatif, exercé par le souverain, tantôt avec le concours des États, tantôt à lui seul, s'en place un autre, celui qui appartient aux villes maritimes de Rostock et de Wismar, en vertu de leurs traités d'accession. Cette autonomie législative ne diminue pas l'autorité du souverain ; les lois générales qu'il promulgue

même solution a prévalu plus tard quoiqu'elle fût combattue avec une sincérité plus grande. En 1871 et en 1873 le député Büsing, en 1875 le député Baumgarten firent adopter par le Reichtag un projet tendant à contraindre le Mecklembourg à adopter une représentation élective, en vertu de l'article 3 de la constitution de l'Empire. Le Bundesrat, en 1875, le rejeta en reconnaissant que la Constitution mecklembourgeoise dérive d'un contrat et ne peut être modifiée que sous les conditions que prévoit le droit pour es modifications des contrats.

sont appliquées dans ces deux villes comme ailleurs mais, — en ce qui touche les droits locaux, les rapports de citoyen à citoyen, de citoyen à municipalité, — les autorités de Rostock et de Wismar ont des attributions vraiment législatives qui ne sont diminuées qu'en cas d'abus[1].

§ 82. — Bien que la prise d'avis de la Diète soit bien peu gênante, il a été jugé nécessaire, on vient de le voir, d'en dispenser le gouvernement grand-ducal, plutôt que de le contraindre à attendre la réunion des États pour leur soumettre une mesure urgente. Dans toutes les monarchies allemandes, et d'ailleurs sous tous les régimes qui ont pour base la discontinuité du parlement, un problème semblable s'est posé et il a été partout résolu au moyen de ce que les nations latines nomment les décrets-lois et que la terminologie allemande appelle les « règlements d'urgence »[2].

Les duchés d'Anhalt et de Saxe-Altenbourg, dont les souverains ne sont tenus à collaborer avec le Landtag dans l'exercice de leur pouvoir législatif que pour certaines matières, sont aussi les seuls où la Constitution ne donne pas au Gouvernement la faculté d'émettre des décrets-lois. Ce serait parfaitement inutile puisqu'il peut légiférer valablement sans recourir à la procédure parlementaire. Quant aux matières qui requièrent l'assentiment du Landtag, dans ces deux duchés comme partout ailleurs, on les a réservées à la représentation nationale, quelque inconvénient que puisse présenter un retard[3].

[1] Dans la principauté de Ratzebourg, aucun impôt ne peut être établi, ni levé, rien ne peut être changé à son assiette sans l'assentiment de l'Assemblée. Celle-ci doit être, en outre, consultée sur tout règlement administratif concernant la Principauté. Le pouvoir législatif proprement dit appartient sans réserve, au souverain, grand-duc de Mecklembourg-Strélitz.

En réalité, ce pouvoir législatif se réduit à bien peu, depuis que l'Empire a son Code pénal, son Code civil, ses Codes de procédure civile et criminelle, si l'on en retire les lois de finances et les mesures administratives. Le peu qu'il en reste disparaît. en se confondant avec l'autorité que possède le grand-duc comme propriétaire du sol.

[2] « Notverordnungen ». M. Spiegel les définit : Règlements ayant force de loi provisoire.

[3] En regard des « décrets-lois » ou « lois d'urgence », on peut placer les

En Prusse et en Saxe, le Gouvernement — et il faut entendre ici le monarque sous la responsabilité collective du ministère tout entier — peut pourvoir par des règlements ayant force de loi à un danger public, à un besoin imprévu, à la condition naturelle que les Chambres ne soient pas en session et que le décret ne viole aucun article de la Constitution. En revanche, ces décrets, étant absolument assimilés à des lois, peuvent abroger, compléter, amender des lois ordinaires, — de celles pour l'abrogation desquelles aucune procédure spéciale n'est requise (V. § 62). — Si, à leur première session, les Chambres les adoptent, ils restent en vigueur, sans qu'il soit besoin d'une sanction déjà donnée. Si elles les repoussent, ils ne sont pas annulés *ipso facto* et le Gouvernement doit les révoquer. En aucun cas, l'annulation n'est rétrospective et le décret-loi est réputé régulier, valable, loi de l'État depuis sa promulgation jusqu'à son annulation.

Le gouvernement bavarois est à peu près soumis aux mêmes conditions. Une autre s'y ajoute : il est nécessaire qu'aucune loi existante ne pourvoie au besoin qui motive la mesure. Celle-ci doit être être soumise aux Chambres dès leur convocation. A défaut, elle est réputée abrogée, sans autres formalités.

La Constitution wurtembergeoise est moins rigoureuse. Pourvu qu'il y ait vraiment urgence, elle ne requiert aucune autre condition à la promulgation de décrets-lois. Que la Diète soit ou non réunie, le Gouvernement peut légiférer et ses lois restent en vigueur, tant qu'une autre

lois temporaires. Les Diètes allemandes et même les Assemblées d'empire ont souvent recours à cette forme de législation qui a deux grands mérites.

L'un, c'est de laisser sa liberté à chacun des facteurs législatifs. L'abrogation d'une loi perpétuelle requiert le consentement du souverain et de la Diète. En cas de désaccord, la loi subsiste. La loi temporaire perd d'elle-même toute sa vigueur, les deux pouvoirs restant libre de la proroger.

Telle mesure législative que n'accordera pas la Diète pour un temps indéfini, sera consentie pour une période brève et déterminée.

Le second, qui n'est pas moindre, c'est de permettre « l'expérimentation » en politique. Et ce mot rappelle l'admirable ouvrage de Léon Donnat auquel je me borne à renvoyer.

loi, émanant du Roi seul ou de la Diète d'accord avec lui, n'est pas venue les abroger. Si la condition unique, mais nécessaire, de l'urgence fait défaut, la Diète ne peut que mettre en accusation le ministre ou le ministère, selon le cas, puisque le contreseing de tous les ministres n'est pas exigé. La condamnation du contresignataire n'a pas pour résultat forcé l'abrogation de la loi provisoire.

Le grand-duché de Bade n'attache pas une importance aussi grande à l'urgence. Le Gouvernement peut y prendre tous les décrets ayant force provisoire de loi qu'il juge utiles, sauf en matière constitutionnelle. Ces mesures ne restent en vigueur que jusqu'à la clôture de la session suivante et sont abrogées *ipso facto* si l'on n'a pas profité de cette session pour les faire ratifier par la Diète.

La Hesse, comme le Wurtemberg et à l'inverse des autres États, ne voit pas dans l'absence de la Diète une condition essentielle à l'émission des décrets-lois. Pendant la réunion des Chambres et, même contre leur volonté, sous la seule réserve de respecter la Constitution du pays, la Constitution et les lois de l'Empire, le Gouvernement peut légiférer et ses lois sont valables pendant un an. Elles doivent, sous peine de caducité, être validées par la Diète dont la réunion suit l'expiration de ce délai.

Le grand-duché de Saxe-Weimar a adopté en grande partie les dispositions prussiennes. L'absence du Landtag justifie seule ces mesures d'urgence, qui ne peuvent toucher ni la Constitution ni les lois électorales et sont prises sous la responsabilité de tous les ministres. Si elles ne sont pas ratifiées par le premier Landtag qui suit leur publication, elles perdent leur vigueur dès la clôture de la session et sans autre formalité.

En Oldenbourg, en Brunswick, les décrets-lois doivent recevoir l'assentiment de la Délégation permanente. En Saxe-Cobourg et Gotha, cet assentiment n'est requis que pour les décrets modifiant les lois sur les arrestations, les

perquisitions, le droit de réunion[1], ce qui démontre que cette faculté ne trouve d'autre limite que la Constitution et que les lois provisoires, avec l'agrément de la délégation, peuvent concerner la liberté des citoyens. — Il semblerait que cette intervention des représentants des délégués du Landtag soit la chose la plus logique du monde. La grande majorité des textes, en effet, donne pour fondement à cette dérogation aux règles constitutionnelles, la nécessité de pourvoir rapidement, l'impossibilité d'attendre que le Landtag soit réuni. Il est donc tout naturel que l'exception soit restreinte, que l'élément représentatif qui ne cesse d'exister soit consulté. Les publicistes allemands ne sont pas tous de cet avis. D'après eux cette consultation de la délégation permanente ne sert qu'à diminuer, en fait à annihiler, cette responsabilité ministérielle où les autres États trouvent leur plus solide garantie contre les abus, contre le mauvais usage de la faculté donnée au Gouvernement. Ils objectent de plus que la liberté du Landtag n'est plus entière, qu'il est engagé en quelque sorte par le vote de la délégation alors que celle-ci, selon l'esprit de la Constitution, n'est pas du tout son représentant avec pleins pouvoirs mais uniquement son mandataire avec un mandat restreint à des objets bien déterminés[2].

Schwarzbourg-Rudolstadt n'a de clause particulière que celle qui prolonge la validité de la loi provisoire jusqu'à la clôture de la première session d'un nouveau Landtag, remplaçant celui que le prince aurait dissous, après un refus de ratifier cette loi. Schwarzbourg-Rudolstadt, les deux Reuss, Schaumbourg et Lippe-Detmold se bornent à

[1] Sauf les prérogatives de l'Empire en matière d'état de siège.

[2] Le Président Becker, dont l'étude sur le grand-duché d'Oldenbourg n'a d'autre imperfection que sa brièveté, et qui y démontre un esprit remarquablement judicieux, remarque, à ce propos, qu'aucun inconvénient ne naît, en pratique, du vice théorique de cette disposition. La politique et les antagonismes qu'elle amène se sont concentrés dans les assemblées de l'Empire. Les Chambres des États particuliers ont une activité surtout administrative. Il n'en dérive pas, ou rarement, des conflits entre le souverain et la représentation des pays et les délégations, en fait, donnent un assentiment que la Chambre accorderait à l'unanimité si elle était en session.

faire dépendre de la première session de leur Landtag le sort des décrets-lois, à la promulgation desquels ils ne mettent d'autre condition que de ne pas empiéter sur les dispositions constitutionnelles[1].

[1] En traduisant « Notverordnungen » par « décret-loi », nous avons probablement appelé le lecteur à comparer ces actes du pouvoir souverain dans les États d'Allemagne avec les bruyants décrets-lois promulgués par le ministère italien en 1899. La constitution d'outre-Alpes n'autorise pas ces mesures et, cependant, tombe en contradiction lorsqu'elle permet les décrets dits de « cadenas ». On légitime ces derniers en les montrant indispensables à l'obtention du but fiscal poursuivi. Ne pourrait-on pas objecter que les intérêts du fisc sont loin de primer en importance tous ceux que les « Notverornungen » tendent à sauvegarder. La vérité, c'est que le peuple italien ne veut pas laisser son gouvernement disposer à son gré des libertés qui lui sont promises, même de façon provisoire, alors que les sujets des monarchies se savent garantis par leurs constitutions particulières, dont la constitution de l'empire est le défenseur.

Il est intéressant de rapprocher de la théorie sur le droit de « dispensation » que nous avons rapporté, l'article 6 du statut italien : « Le roi fait les décrets et les règlements nécessaires pour l'exécution des lois, sans en suspendre l'observation ou *en dispenser* » (V. à ce sujet, Arcoleo, Lezioni di Diritto Costituzionale, p. 447 et s.).

LIVRE VI

LES FONCTIONNAIRES D'ÉTAT

CHAP. I

Les Ministres.

§ 83. — Les ministres sont, certes, des fonctionnaires de l'État, des agents d'administration. Ils ne sont pas que cela. Responsables des actes et des décisions du souverain, ils participent à l'exercice du pouvoir législatif. Par le choix qui leur est dévolu du personnel de la magistrature, ils ont une portion du pouvoir judiciaire, aussi grande qu'il est possible dans une organisation où ce pouvoir est délégué à des magistrats indépendants et inamovibles. Surtout, — et pour rentrer dans la réalité des faits, pour ne pas insister sur une distinction entre les pouvoirs qui ne s'est jamais acclimatée en Allemagne, — ils collaborent au Gouvernement, à la puissance publique, dont le monarque est détenteur et dont ils sont les organes inévitables, imposés. Leur rôle dans la vie politique, les devoirs qui leur sont assignés, les privilèges qui leur sont accordés veulent être étudiés en dehors des fonctions, du devoir et des droits des fonctionnaires placés sous leurs ordres.

A l'exception de quelques petits États, les affaires de l'État sont réparties en départements, administrativement indépendants l'un de l'autre, ayant à leur tête un fonctionnaire seul. Le Ministère, ou le Cabinet, connaît des affaires politiques, de gouvernement et, quelquefois, forme une sorte d'instance supérieure qui décide des recours contre la décision des ministres isolés. Il en est ainsi, du moins, dans les États grands et moyens. Les États moindres ont une organisation semblable en fait, différente surtout en apparence. Le ministère uni est remplacé par un ministre d'État, et les départements, qui prennent le nom de sections, n'ont à leur tête qu'un directeur. Le côté spécial de cette organisation en Allemagne, c'est que, presque partout, elle y est récente. Il n'y a pas très longtemps, la haute administration était confiée à des collèges. Il en reste des traces, non pas seulement à Reuss. l. a. et en Schaumbourg-Lippe où le ministère d'État est collégial, mais encore ailleurs, à Brunswick et à Detmold par exemple, où subsiste un régime mixte[1].

Dans presque tous les États, et dans tous les États petits et moyens, deux ou plusieurs départements, ou sections, sont réunis dans les mains d'un même ministre, ou directeur. Comme la quantité de travail que doit fournir un ministre dépend beaucoup moins du nombre des questions

[1] D'ailleurs, là-même où le système collégial a été abandonné, c'est-à-dire partout, sauf les deux exceptions de Reuss l. a. et de Schaumbourg, existe une organisation qui ne le fait pas revivre mais qui en fait subsister les avantages : celle des conseillers de Ministère.

Ceux-ci — qui n'ont pas d'existence et de responsabilité politiques — ont une action plus large que leur rôle purement administratif. Ce n'est pas seulement en accroissant, de leurs compétences spéciales, la compétence générale du ministre que les conseillers se rendent utiles ; ce n'est pas non plus uniquement en solidarisant la direction des services. Tout cela ne fait qu'accompagner une bonne administration. Mais l'institution des conseils, inséparable de la stabilité ministérielle, la renforce et la créerait si elle n'existait pas. En droit, le ministère est formé d'une personne, le ministre. En fait, ses conseillers s'y joignent. Leur action est commune avec la sienne comme, bientôt, leur façon de voir et de concevoir. Un changement du ministère resterait sans efficacité, sans but, si l'on ne modifiait la composition de ce conseil mais ses membres participent à l'inamovibilité générale des fonctionnaires.

qui lui sont soumises que de la multiplicité des administrations qui lui sont subordonnées, que, d'un autre côté, la division des départements, ou des sections, en directions et sous-sections ne diminue ni le labeur ni la responsabilité du chef, on se demande comment un homme peut venir à bout d'une telle tâche. On ne le comprendrait pas si l'on commettait l'erreur d'assimiler un ministre constitutionnel à un ministre parlementaire.

L'essence du régime que possèdent la France et l'Italie, c'est que les ministres y gouvernent. C'est leur devoir principal, essentiel. Ils ne peuvent s'y soustraire puisque ni audessus, ni à côté d'eux, il n'existe un autre organe du Gouvernement. Le meilleur de leurs forces en est absorbé. Par une dérogation à la vérité du régime parlementaire, — si tant est que celui-ci trouve son archétype dans les institutions anglaises, — ils administrent aussi. Ou plutôt, ils devraient administrer s'ils le pouvaient. Outre qu'ils n'en ont pas le temps, — car à leur qualité de gouvernants s'ajoute celle de chefs, au moins de « leaders » d'un parti à la direction duquel ils doivent veiller, — ils y sont peu préparés. Leur choix s'opère dans des conditions spéciales et d'ailleurs très justifiées. Les fonctions gouvernantes dépassent tellement en importance les fonctions administratives que c'est l'aptitude à gouverner — dans le sens réputé le meilleur par cette majorité qui représente le pays, qui incarne sa volonté — que l'on considère et non pas leur capacité spéciale. Aucun stage ne leur est demandé. Et, même en admettant comme évident ce qui n'est que possible, que les connaissances techniques sont superflues et qu'un ministre doit être uniquement un « administrateur », administrer n'est pas chose si aisée. Un avocat n'a guère commandé qu'à ses secrétaires; un propriétaire a dirigé des affaires nombreuses mais peu complexes, minuscules. Ainsi de suite. Un publiciste, même possédant une très large instruction politique, ignore complètement l'état intérieur d'un ministère quelconque. Il n'est pas un commerçant, si hardi soit-il, qui voulût assumer la gestion d'une entreprise quelle qu'elle fût, avant de s'être « mis au courant ». Nos minis-

tres n'ont pas cette faculté. Comme ils sont tous intelligents, instruits et laborieux, ils viennent à bout de leur tâche, mais au prix d'un effort décuple de celui qui serait nécessaire à un homme rompu à l'administration.

Les choses en Allemagne vont inversement. On n'appelle au ministère ni des orateurs, ni des savants, ni même des charmeurs. On n'en saurait que faire. On met, à la tête des administrations, des administrateurs éprouvés. Le plus souvent, ils ont dû subir des examens à l'entrée de leur carrière. Toujours, ils ont parcouru une carrière où les occasions d'acquérir une valeur, de démontrer la valeur acquise ont abouti. On chercherait en vain dans l'Erbprinzenstrasse de Carlsruhe, dans la Gymnasiumstrasse de Stuttgart, dans la Neckarstrasse de Darmstadt des personnalités pareilles à celles que nous mettons à la place Beauvais ou au quai d'Orsay. Ce qu'on y trouve, ce sont des chefs pareils à ceux qui créèrent, sous Napoléon, cette administration que l'Europe nous a enviée, dont elle nous a dérobé le modèle. De ces chefs, Dieu merci, l'Allemagne n'a pas le monopole. Nos ministères en comptent beaucoup. Seulement, elle tire des siens un profit que nous ne voulons pas tirer des nôtres.

Ce n'est pas la seule différence, la seule raison qui empêche l'assimilation entre les ministres constitutionnels et les ministres parlementaires. Ces derniers sont les élus de la majorité, ses mandataires. Les premiers n'en dépendent en rien. Nommés par le souverain, ne relevant que de lui, leur rôle est purement administratif, ne devient politique que lorsqu'ils sont appelés à conseiller le chef de l'État et encore, reste consultatif, ne perd ce caractère que lorsque leurs conseils tendent à ramener le Souverain au respect de la Constitution dont ils sont responsables.

En Prusse, les ministres sont considérés comme des fonctionnaires d'État mais avec les particularités que voici : Le Roi peut les révoquer sans recourir à la procédure que nécessite la révocation des autres fonctionnaires. Les lois disciplinaires, par une inévitable compensation, ne les

concernent pas. Alors que leurs subordonnés ne sont responsables que de leurs propres actes, eux le sont à la fois de ceux qu'ils accomplissent, de ceux du Roi qu'ils contresignent et de ceux de leurs subordonnés. Il y a cependant, dans cette règle, une sorte de confusion de mots. La responsabilité des fonctionnaires est disciplinaire. Celle qu'ils peuvent faire encourir au ministre dont ils dépendent est purement politique. Ils peuvent être punis par toute une série de peines. Le ministre en encourt une seule, à moins qu'on n'en voie une autre dans un blâme des Chambres.

Ils peuvent se refuser à contresigner un décret et, en cela, sont dégagés de ce devoir d'obéissance qui est le premier parmi ceux des fonctionnaires et, afin que cette faculté ne soit pas entravée par de très légitimes préoccupations, leur droit à une pension de disponibilité n'est soumis ni à une période déterminée de service, ni à la justification d'une incapacité de travail.

On sait que le ministre des Affaires étrangères du royaume est aussi celui de l'Empire. Il y a, dans cette double mission confiée à un haut fonctionnaire, plus qu'une économie de personnel. Il y a la démonstration que les mœurs des pays parlementaires ne sauraient s'implanter en Allemagne tant que d'autres coutumes ne seront pas modifiées. Quel serait, par exemple, le devoir du comte de Bülow le jour où il aurait un vote de confiance au Reichstag et serait mis en minorité au Landtag prussien? A laquelle des deux assemblées donnerait-il la préférence en s'inclinant devant son vote?

Le caractère collectif du ministère, pour être moins prononcé que dans les États moyens, surtout que dans les petites monarchies, est plus accentué en Prusse qu'en France, et beaucoup plus qu'en Angleterre où le chef nominal et le chef réel du cabinet étalent actuellement leur désaccord. Le ministre de l'Intérieur, tout chancelier de l'Empire qu'il soit, ayant récemment pris une décision agréable à l'Empereur[1] sans en référer à ses collègues, a été vivement

[1] Août 1903, dans l'incident bruyant des inondations de Silésie.

rappelé au respect de la *collegial Verfassung*, dont le prince de Bismarck ne s'est jamais écarté.

La réunion des ministres forme, en Bavière, le premier organe consultant, le conseil ministériel. Il est présidé par le ministre de la maison du Roi et des Affaires étrangères, qui n'y est, d'ailleurs, que « *primus inter pares* », n'y possède aucune autre autorité que celle qui est indispensable à l'efficacité des séances. Ils sont, et ici nul ne le conteste, les agents du Roi, ne sont responsables qu'envers lui, ne le deviennent vis-à-vis du pays que s'ils commettent ou endossent un acte violant la Constitution ou les lois. Pour s'exonérer de la responsabilité provenant du contre-seing, ils ont la faculté de démissionner sans être assujettis aux délais qui peuvent être imposés aux autres fonctionnaires. La même pensée qui a dispensé les ministres prussiens de conditions générales pour la pension de retraite a été plus largement interprétée en Bavière. Les ministres conservent après leur retraite au moins le traitement afférent à la dignité de conseiller d'État, dont ils sont revêtus obligatoirement lors de leur entrée en fonctions[1].

Les ministres de la Saxe royale portent tous le titre de ministres d'État. La chose n'est pas indifférente car, à mesure que l'on parcourt les monarchies allemandes, en allant de la Prusse au Waldeck, on voit que ce titre est plus rarement accordé, plus généralement réservé au chef du Gouvernement. Le ministre des Cultes et deux, au moins, des autres, doivent être protestants.

Ils sont formellement responsables devant les Chambres et cette responsabilité se traduit soit, en cas de mauvaise administration, par une plainte à Sa Majesté, — qui reste d'ailleurs parfaitement libre d'y donner la suite qu'elle veut — soit, en cas de violation de la Constitution ou des lois, par une mise en accusation. Si par suite de divergence

[1] La réduction du rôle du président du conseil en Bavière contraste singulièrement avec l'autorité donnée à son égal, dans les pays où le « gouvernement d'un homme » est considéré comme un fléau.

de vues avec le souverain, ils se retirent ou sont invités à se retirer, ils reçoivent les 3/5 de leur traitement.

La collectivité des ministres a ici un nom spécial qui exprime bien qu'elle a une personnalité plus distincte, plus agissante encore que les conseils des ministres prussiens ou bavarois. Le «Ministère-Uni» comprend les ministres chefs de département et les ministres sans portefeuille qu'il plait au Roi d'y faire entrer. C'est lui qui communique avec les Chambres, fait fonction de conseil de régence, approuve les projets de loi élaborés par les ministres, juge les différends entre les départements, étudie les affaires importantes. Son assentiment est nécessaire aux décrets-lois et il en a la responsabilité collective.

On a vu (§ 61) qu'en Wurtemberg, jusqu'au début du XIXe siècle, le souverain et les États formaient deux pouvoirs juxtaposés, indépendants l'un de l'autre. Leur harmonie était assurée ou, du moins, devait l'être par l'autorité impériale, dont tous deux relevaient. Le Conseil privé était à la fois leur intermédiaire et leur organe exécutif commun. La disparition de l'Empire aurait rendu impossible la continuation de ce système, même si le roi Frédéric avait consenti à le laisser durer. Dès 1806, il fut remplacé par des ministères bureaucratiques, autrement dit unicéphales et spécialisés. Lorsqu'en 1819, la Constitution actuelle fut instaurée au prix de nombreuses transactions, ce fut par une de celles-ci qu'on rétablit le conseil privé. Cependant, on n'en revint pas à le demander à ce pouvoir propre des États, que la Constitution abolissait définitivement. On en donna la nomination au Roi, dont il dépendit entièrement. Mais si l'on diminua son indépendance, on ne retrancha pas grand chose à son autorité. Il réunissait les attributions d'un Conseil d'État, d'une Cour de justice administrative, d'un cabinet, tout en conservant le monopole des communications entre la Couronne et la Diète.

La fondation de l'Empire, en rendant plus intime le contact entre les États allemands, en doublant les liens du

voisinage par ceux de l'association, donna une force plus grande à cette loi de l'imitation qui régit aussi bien les agrégats que les hommes. Dans sa forme, tout au moins, le conseil privé était archaïque, alors que tous les autres États importants avaient depuis longtemps adopté les rouages modernes. De plus, et intrinsèquement, le gouvernement collégial ne convient guère à une époque où les décisions doivent participer de la rapidité avec laquelle le télégraphe les propage. Enfin, le suffrage populaire venait d'être élargi. En 1876, on créa des départements ministériels. Le conseil privé ne fut pas dissous. Virtuellement, il disparut. Mais, de l'organisation transformée, tout ne disparut pas. Le ministère d'État, — c'est-à-dire la réunion, l'ensemble des ministres, — conserva une sphère d'attribution plus large même qu'en Saxe. Il ne comprend, à la différence de la Bavière, que les chefs de département, et il est présidé, ou par le Roi ou par un des ministres choisi par Sa Majesté. Sa compétence peut se résumer ainsi : elle s'étend sur toutes les questions constitutionnelles, sur les lois et décrets organiques, sur les rapports avec l'Église et les autres États, y compris l'Empire. Il assure les rapports avec la Diète. De lui, et non pas des ministres respectifs, relèvent : la cour de justice administrative (V. § 201), les cours disciplinaires (V. § 92) et les plénipotentiaires wurtembergeois au Bundesrat [1].

Les ministres, nommés par le Roi, ne sont révoqués que par lui et, en cas de révocation, conservent, sur leur traitement principal de 18.000 M., une pension d'au moins 7.200 (40 0/0), que le Souverain peut élever à 9.000 (50 0/0).

Bade et la Hesse ont une organisation à peu près semblable. Le ministère d'État y comprend, non seulement les chefs de département, mais les conseillers qu'y appelle le Souverain. Le Président porte seul la qualification de ministre d'État et la fait suivre de l'indication du départe-

[1] L'organisation du ministère d'État en Wurtemberg et, quoique à un moindre degré en Bavière, se rapproche de celle du « Comité des ministres » en Russie (Korkounoff, *op. cit.*, t. II, n. 119).

ment dont il a la direction. Par exemple, à Bade : « M. von Brauer, ministre d'État, de la Maison Grand-Ducale et des Affaires étrangères » ; à Darmstadt : « M. C. Rothe, ministre d'État, ministre de la Maison Grand-Ducale, des Affaires étrangères et de l'Intérieur ». Les autres membres sont ministres, mais portent comme qualification celle de leur rang personnel. Ainsi, à Bade : « Le conseiller int. actuel Buchenberger, ministre des Finances ». — En somme, les mots « Ministre d'État » indiquent surtout un rang, un « tchin » diraient les Russes, tandis que « ministre de l'Intérieur » ou « des Finances » énonce une fonction.

En matière administrative, le ministre d'État dans les deux Grands-Duchés ne s'occupe que des règlements d'administration publique ou des conflits entre les divers départements. En matière politique, il est le conseil responsable du Souverain, toujours consulté sur les projets de loi à présenter, sur la sanction des propositions votées par les Chambres, sur les décrets lois. Il délibère à la majorité, mais sous cette réserve que la majorité ne peut imposer son avis au Souverain, — ce qui serait contraire à tout le droit politique de Hesse ou de Bade, — ni contraindre les dissidents à se rallier à l'opinion qui prévaut, ce qui est incompatible avec la responsabilité ministérielle. Aussi, sans en être empêchés par l'obéissance jurée au Souverain, ni par un principe de solidarité ministérielle, — souvent méconnu ailleurs, mais inconnu en Allemagne, — les membres de la minorité peuvent se retirer. Le Grand-Duc, de son côté, peut adopter l'avis de la minorité, à la condition qu'un seul ministre consente à rester et à contresigner la mesure qui résulte de cette décision.

Depuis 1849, Mecklembourg-Schwerin possède des ministères spécialisés. Lorsqu'après le jugement arbitral de 1850[1], la Constitution fut supprimée, on en conserva l'organisation ministérielle, tout en rendant impossible l'application de la responsabilité des ministres.

D'ailleurs, le Ministre d'État, en même temps qu'il pré-

[1] V. p. 207.

side et qu'il administre la Maison Grand-Ducale, est à la tête de deux des quatre départements ministériels. Le Gouvernement n'est plus collégial, mais semble à peu près réuni dans une seule main. C'est une occasion opportune de rappeler la similitude parfaite de ces deux modes si opposés, puisqu'aussi bien la forme collégiale que l'unicité de ministère empêche la spécialisation des branches de la vie politique.

A Mecklembourg-Strélitz, le système collégial n'a pas été modifié. Un ministère d'État, composé d'un ministre et de deux conseillers, administre sans distinction de matière et de compétence. Les finances seules lui sont soustraites, et en conformité d'un traité de famille de 1772, sont gérées par une commission secrète qui ne publie aucun compte rendu, ni aucune statistique.

Le grand-duché de Saxe-Weimar a une organisation du travail ministériel que l'on retrouverait en France. A la vérité, le président du ministère a seul le titre de ministre et ses deux collègues reçoivent celui de chefs de départements, mais les affaires politiques ou de particulière importance sont seules soumises aux délibérations du Ministère-Uni. Quoique chaque chef de département soit personnellement responsable des décrets qu'il contresigne, le président, c'est-à-dire le ministre d'État, a le droit de surveiller la marche de toutes les affaires, même si elles ne ressortissent pas du département qu'il dirige.

Dans le grand-duché de Saxe, comme dans ceux du Sud, il est bien stipulé que le ministère-uni n'a comme tel qu'une autorité consultative, que ses délibérations n'engagent pas la volonté souveraine. Elles sont cependant et uniquement définitives, dans les cas fixés par la loi, lorsqu'il siège comme instance de recours administratif (V. § 207).

La spécialisation est au contraire presque parfaite à Oldenbourg, dont le ministère-uni n'agit guère que pour juger les recours contre les décisions des départements. — Les principautés de Lubeck et de Birkenfeld ont conservé un gouvernement collégial, mais cette appellation de « gouvernement » n'est qu'une survivance. Au sens poli-

tique du mot, il n'y a dans le grand-duché, et pour ses trois fractions, qu'un gouvernement : celui qui siège à Oldenbourg. Les assemblées de Eutin et de Birkenfeld sont de simples conseils provinciaux[1].

L'administration en Brunswick est conférée à un collège de trois membres. Leur chef est seul ministre d'État. Ils sont choisis par le duc, révoqués par lui. D'ailleurs, la responsabilité est pareille pour tous. Les décrets souverains peuvent être contresignés par un seul des membres, qui en est alors seul responsable. En fait, on s'achemine, si l'on n'y est pas complètement arrivé, vers la spécialisation, tout en conservant le collège pour les affaires de gouvernement. L'étude de la loi de 1889 (sur le service civil) le démontre. Le texte répète à plusieurs reprises « le ministre de la Justice » et non point « le chef du département de la Justice ». Voilà pour la division de l'activité administrative. A l'art. 5, § 2, la même loi reconnaît que le ministère d'État a le droit de promulguer des décrets, sortant les mêmes effets que s'ils étaient signés du Souverain, en faisant précéder le seing des ministres de la phrase « Par ordre souverain ». Voilà pour la compétence collective que le ministre gardera après que les départements auront reçu en droit, l'indépendance qu'ils ont en fait.

Le duché de Saxe-Meiningen a une organisation ministérielle très semblable à celle de Weimar. Les particularités qu'on y rencontre sont celles-ci : En cas de dissentiment entre deux sections — (on ne dit pas département) — le « ministre d'État » décide, sauf recours au ministère, c'est-à-dire à l'assemblée des cinq chefs de section. C'est le seul cas où un privilège appartienne au président. Il n'a même pas voix prépondérante dans les délibérations car, en cas de partage, l'avis du ministre intéressé l'emporte.

De même, l'activité collégiale se restreint aux matières qui, relèvent ailleurs, du conseil du cabinet.

[1] La Const. oldenbourgeoise en vigueur depuis le 5 novembre 1852, le dit expressément (art. 112) et il était nécessaire de le dire ainsi pour mettre fin au triple Landtag qui existait jusque-là (V. aussi Annexe IV de la loi).

La responsabilité d'un chef de section est mise à couvert s'il a fait consigner, par écrit, son vote contraire à la mesure incriminée. Lorsque le projet qu'il combat et qui l'emporte est dans son ressort, la majorité délègue un des autres membres pour veiller à son exécution.

C'est une disposition très remarquable. Elle a été, évidemment, dictée par un souci de la stabilité gouvernementale compréhensible et louable, mais elle s'allierait assez mal avec la conception qu'ont les Anglais de la responsabilité ministérielle. Un « chef du ministère de l'Intérieur », — en fait « un ministre de l'Intérieur » — votant contre un projet et restant en fonctions pendant que ses agents, ses subordonnés, l'exécutent sous la direction d'un de ses collègues! La chose en théorie est au moins discutable. En réalité, elle n'a jamais eu lieu. Elle ne peut en effet se produire que sur un projet dont la constitutionnalité est si douteuse qu'il doive mettre en jeu la responsabilité des ministres et, en ce cas, celui qui aurait continué à diriger, en toute autre matière, les agents qui exécutent la mesure suspecte serait-il vraiment couvert par son opposition d'un jour, même écrite? En tout autre cas, le chef opposant se résigne et exécute la décision à laquelle il ne s'est pas associé, sans rendre nécessaire cette espèce de mise en régie que prévoit la loi de Meiningen.

La Saxe-Altenbourg donne à son ministère d'État, formé d'un ministre et de deux chefs de département, un rôle consultatif pour toute une série d'affaires : Les projets de lois, les règlements généraux, les lois que le duc a la faculté de promulguer sans la Chambre, la dissolution du Landtag. Sur tous ces points, il est consulté mais le Souverain reste libre de sa décision. Au contraire, il délibère et décide, comme organe administratif supérieur, sur l'autorisation aux communes de s'imposer, sur les conflits d'attributions et en qualité de seconde instance de justice administrative. Il est superflu de dire que le caractère purement consultatif de son rôle en matière gouvernementale n'exclut pas sa responsabilité. Le membre qui veut s'y soustraire en démissionnant ou qui est révoqué pour s'y être soustrait

en votant contre, conserve les 6/10 de son traitement s'il est ministre, les 8/10 s'il est chef de département.

L'organisation en Saxe-Cobourg et Gotha se ressent de la nature double de la monarchie. Le ministère d'État, au sommet de la hiérarchie, est commun aux deux duchés. Au-dessous de lui, deux sections : l'une pour Gotha, divisée en quatre départements; — ou, plutôt, en cinq, car celui des finances est subdivisé en deux directions : les finances proprement dites et les domaines et forêts; — l'autre pour Cobourg qui ne comprend qu'un seul département. En règle générale, chaque chef réunit plusieurs départements. Actuellement, les cinq sections de Gotha n'ont que deux titulaires. La Constitution exigeant que le ministère d'État compte au moins cinq membres, le nombre se complète par l'adjonction de conseillers ministériels choisis par le Duc.

Au ministre seul, reviennent les affaires communes et la section à laquelle il appartient devient le ministère commun. En ce moment, le ministre d'État est le chef de la section de Gotha. C'est donc cette section qui gère toutes les affaires que la Constitution ou les lois déclarent communes aux deux duchés.

Les conseillers ministériels adjoints aux chefs du département ont une égale responsabilité politique. Les uns et les autres, en cas de démission ou de révocation, si l'une ou l'autre est motivée par un dissentiment dans le conseil, ont droit à leur entier traitement de disponibilité.

Dans le duché d'Anhalt, un ministre, seul responsable, est secondé dans ses fonctions administratives par trois chefs de section, plus semblables à nos directeurs généraux qu'à des ministres. En Schwarzbourg-Rudolstadt, au contraire, les collaborateurs du ministre sont responsables comme le ministre même, mais — et cela marque bien que la principauté est dans la période de transition, — il a le droit de suspendre l'exécution de leurs arrêtés, en attendant que le prince fasse connaître sa décision. De même, Schwarzbourg-Sondershausen a une organisation qui n'est plus complètement collégiale. Si les affaires importantes et celles qui intéressent deux sections sont soumises au collège des

chefs de section, les affaires courantes sont administrées par ces cinq sections. Ce qui fait subsister encore le système collégial, c'est, d'une part, que trois sections sur cinq sont réunies dans les mains du ministre, chargé en outre de la maison princière et de la présidence au conseil ecclésiastique ; de l'autre, que la responsabilité est collective et que tous les membres du ministère y sont soumis, s'ils ne se sont dégagés en notifiant leur opposition dans le délai de trois jours.

En fait, c'est le souverain qui gouverne et ses collaborateurs, restreints à leur rôle administratif, s'en acquittent dans les sections qu'ils dirigent.

Reuss l. a. possède une organisation devenue unique.

Il est probable qu'elle ne subsistera pas longtemps. Dès à présent, la principauté est gouvernée par le prince de Reuss l. c. et, bien que celui-ci ait abandonné à son fils les rênes de son propre gouvernement, il résulte de ce fait un contact plus intime entre les deux pays. Lorsque Henry XIV aura disparu, que le prince Henry XXII réunira les deux couronnes, forcément une assimilation se produira. De multiples raisons, qu'on a lues plus haut[1], empêcheront l'union des deux États ou, du moins, la restreindront à l'union personnelle, mais le régime archaïque de Reuss-Greiz ne pourra coexister avec le système moderne de Reuss-Schleitz lorsque les deux principautés n'auront qu'un seul prince.

A la place d'un ministre, existe le « Gouvernement du pays », un conseil de trois personnes qui, collectivement et sans spécialisation, administre les intérêts publics. Une fraction seulement de ces intérêts. A côté du « Gouvernement », sont : le cabinet du Prince, — dont relèvent, non seulement la maison Princière, mais encore le travail politique, — et le Consistoire, pour les Cultes et l'Instruction. Le Gouvernement aurait donc l'Intérieur, la Justice et les Finances, si la Dette n'était pas gérée par une corporation spéciale, que nous retrouverons en étudiant l'autonomie administrative : la « délégation du pays ».

[1] V. § 1, p. 25.

La Constitution d'ailleurs ne restreint pas au « Gouvernement » la responsabilité qu'elle édicte. Tous les hauts fonctionnaires qui collaborent avec le prince, les « *Mitwirkunden Oberbehörden* », y sont également soumis et les membres du consistoire la partagent avec ceux du cabinet[1].

Reuss l. c. est organisé, au point de vue qui nous occupe, comme la majorité des états de Thuringe. Quatre sections : un ministre, chef de la première (affaires princières et affaires étrangères), et d'une autre qui varie ; deux chefs des autres sections. La compétence du conseil est pareille à celle des ministères-unis : lois et règlements généraux, décrets organiques, etc.

La superficie occupée par la principauté de Schaumbourg-Lippe, le chiffre de sa population, surtout la composition sociale de cette population seraient d'accord avec l'histoire du pays et son organisation budgétaire pour faire de cet État surtout une seigneurie souveraine, si son incorporation dans l'Empire allemand n'y avait introduit des formes et des coutumes politiques nées dans des pays différemment constitués, créés par une évolution différente. Comme ailleurs, le Gouvernement est confié à un ministère, c'est-à-dire à un ministre d'État assisté de deux membres, sans aucune spécialisation de ressort et de compétence mais, à la différence de ce qui existe ailleurs, à côté de ce ministère, de cet organe politique, existent de nombreuses administrations qui le dépassent en importance. Il est très naturel que les affaires du Prince soient beaucoup plus considérables que celles de sa principauté : C'est l'administration de la Cour, surtout celle du domaine prive — beaucoup plus étendu que ses états, — celle de ses forêts, de ses mines. Le ministère étant, en même temps, chambre

[1] L'Anhalt a bien une organisation voisine de celle-ci. Son « gouvernement », autorité médiate, a aussi à administrer l'état tout entier, ne se rapproche donc pas de nos autorités régionales et cependant s'écarte des autorités centrales dont nous avons coutume, par sa subordination au ministère d'État. De même, en Lippe. Mais Reuss l. a. n'a pas un ministère d'État. Ses diverses administrations ne se réunissent pas au sommet ou ne se réunissent qu'entre les mains du régent. C'est ce qui rend unique cette organisation.

des fiefs, aurait à ce titre une compétence très large si, depuis une trentaine d'années, les obligations féodales n'avaient été déclarées rachetables et n'avaient été en grande partie amorties.

Si le ministère schaumbourgeois a une importance très réelle, c'est parce qu'il ne se borne pas à la sphère que lui assigne l'organisation nouvelle et que les hommes qui le composent secondent le Prince dans sa très grande activité politique. Comme ses domaines, elle dépasse de beaucoup les frontières de son État.

La principauté de Lippe-Detmold, qui clôt cette revue un peu longue, nous fournit une organisation toute spéciale. Un ministre d'État y est chargé des relations avec l'Empire, des rapports avec la Chambre, de la surveillance administrative des corps judiciaires, des recours administratifs, en un mot de ce qui est, d'ordinaire, remis ou au conseil des ministres ou au ministère-uni. A l'inverse, la tâche purement administrative qui, est d'habitude, partagée entre les sections est ici confiée à un collège de gouvernement.

En fait, d'ailleurs, celui-ci s'identifie avec le ministère d'État. Il en résulte une organisation assez curieuse. Le ministre d'État a comme subordonnés : lui-même en tant que gouvernement, la cour de justice administrative et le consistoire.

§ 84. — Dans tous les États, la Constitution établit la « responsabilité ministérielle ». Est-ce une fiction? Est-ce une réalité? Ou encore, et l'hypothèse est très admissible, est-ce simplement une disposition de sûreté, à laquelle on ne trouve, en temps normal, ni occasion, ni possibilité de recourir, mais qui, dans une période troublée, pleine de dangers, peut servir à éviter une révolution, dût-on employer quelque violence pour s'en servir?

Une distinction s'impose. La responsabilité des ministres est politique et juridique. Dans le premier cas, elle résulte directement et nécessairement du droit qu'a la représentation du pays de contrôler l'administration. Elle

entraîne pour les ministres le devoir d'exposer aux Chambres ce qu'ils ont fait et ce qu'ils comptent faire. Elle s'étend à toutes leurs attributions. Elle est la conséquence nécessaire de la collaboration qu'établit le système constitutionnel, mais — et ici c'est un auteur allemand qui parle — elle ne rentre pas dans le droit politique et forme un principe de droit parlementaire, ou plutôt — pour ne pas défigurer l'idée — une « norme parlementaire ».

Cette affirmation n'est contestée par personne, mais elle est trop importante pour n'être pas discutée.

Cette responsabilité politique joue dans les États parlementaires, un rôle de toute première grandeur[1] alors que l'autre, la responsabilité juridique, y est rarement mise en action, aussi bien, d'ailleurs, que dans les États constitutionnels. Sa conséquence est que le ministère blâmé par la représentation du pays doit se retirer et, qui plus est, que le cabinet qui le remplace doit se conformer à l'opinion émise par le Parlement, au moins dans la question qui a motivé le vote de défiance. Il serait difficile d'imaginer une responsabilité plus effective, entraînant une sanction plus rigoureuse.

Dans les États constitutionnels, ce rapport, ce lien entre l'existence du cabinet et la confiance de la Diète n'existe pas. Le ministère blâmé reste en fonctions tant qu'il possède l'approbation du souverain. La responsabilité politique, en effet, comme le dit le Pr. Meyer, ne relève pas

[1] Les deux ordres de responsabilité sont si différents qu'ils semblent s'exclure réciproquement. Alors que l'étude des monarchies constitutionnelles nous montre que la responsabilité juridique y est considérée comme suffisante, nous voyons dans les régimes parlementaires que la responsabilité politique y est seule en vigueur. Un ministre y viole-t-il la loi, de façon évidente, de son propre aveu? Il ne relève que des Chambres, et même d'une des Chambres. S'il obtient un vote de confiance, le fait qualifié crime lui est remis et la majorité d'une des branches du Parlement a ainsi exercé ce droit d'abolition que l'on conteste aux souverains d'Allemagne, que l'on déniait à Louis XVIII. Est-il mis en minorité? Sa chute désarme la vindicte publique, équivaut à des lettres de rémission. Aucune sentence n'intervient pour mesurer sa faute et pour ouvrir la voie à l'action privée.

Le fait a été mis en lumière dans la discussion du budget français de la marine pour 1904.

du droit politique allemand, mais ce pourrait bien être parce qu'elle n'existe pas. Envers le Parlement, tout au moins. Il est certain et incontestable que les ministres allemands sont responsables vis-à-vis de leur Souverain, qui peut les nommer et les révoquer sans aucunes conditions ni limites, mais si cela les rend, dans une certaine mesure, responsables de leurs actes, comment peuvent-ils l'être en fait pour ceux beaucoup plus importants, signés par le monarque, simplement contresignés par eux, et dont, en droit, toute la responsabilité pèse sur eux?

Cette question est une de celles, fort nombreuses, dont la solution pratique offre moins de difficultés que l'exposition théorique. Les textes constitutionnels allemands ne disent pas que les ministres peuvent rester en fonctions après un vote de défiance, de blâme émis par les Chambres. Tout au plus, se servent-ils, pour le dire, des mêmes expressions qu'emploient nos lois constitutionnelles et le statut italien pour dire le contraire, puisque, comme eux, ils attribuent sans restriction au chef de l'État la nomination et la révocation des ministres. Mais en France et en Italie, au contraire, une norme parlementaire, — devenue partie intégrante de la Constitution, formant un de ces principes de droit public supérieurs en force aux prescriptions constitutionnelles, puisqu'ils en forment la base, qu'ils sont les conditions auxquelles ces prescriptions ont été acceptées par le pays — donne à la majorité des élus du pays la réalité du choix dont le chef de l'État reçoit l'apparence.

Comment une différence aussi profonde, aussi vitale, peut-elle exister entre deux régimes, alors que leurs chartes sont, sur ce point, copiées l'une sur l'autre? Comment, dans la liberté que leur laisse le silence de ces chartes, aucune monarchie parlementaire n'a-t-elle instauré les règles du système constitutionnel? Et comment aucune diète allemande ne s'est-elle emparée du choix effectif des ministres?

La raison en est simple. Cette différence est un effet, non pas une cause. Ce n'est pas d'elle que provient la diver-

sité, la divergence des deux régimes politiques. Elle ne fait, pour ainsi dire, que résumer les caractéristiques opposées des organismes en jeu et les transmettre à des mœurs politiques qui doivent s'y harmoniser.

Naguère, quelques mois avant le crime de Monza, et déjà sous la présidence du général Pelloux, le bruit se repandit en Italie que le roi Humbert allait substituer au système actuel, le régime constitutionnel, tel qu'il fonctionne en Allemagne. Il voulait, disait-on, en finir avec le « parlementarisme », rompre ce cercle vicieux qui fait dépendre les cabinets de comités électoraux sans compétence ni responsabilité. Que fallait-il pour cela ? Les partisans comme les adversaires de la mesure étaient d'accord, reconnaissaient qu'il suffisait de faire dépendre les cabinets, non plus de la confiance de la Chambre élue, mais du bon plaisir de la couronne.

Les uns et les autres avaient tort. Derrière la lettre du Statut, ils ne voyaient pas l'esprit des institutions, ou voudrait dire le génie sous les auspices duquel l'Italie s'est formée.

Ce n'est pas la personne, ou l'entité, envers qui le cabinet est responsable qui différencie les deux régimes. Il peut s'établir, et il s'établit fréquemment, une entente entre le chef de l'État et la Chambre, qui ne permet guère de savoir si c'est celle-ci ou celui-là qui décide du sort des ministres. La vraie caractéristique s'est montrée en 1900, lorsqu'un député français proposait de consacrer un jour par semaine — ou deux, il n'importe — aux travaux législatifs, ce qui implique que dans le cercle des travaux parlementaires il entre des travaux politiques, que le Parlement a une fonction gouvernementale, qu'il gouverne. Mieux encore, n'a-t-on pas vu les autorités en matière de procédure parlementaire décider que le ministère soumettrait aux Chambres les demandes en autorisation des congrégations, même s'il en proposait le rejet, et c'est en effet, la procédure qui a été suivie.

C'est admettre que si les deux branches du Parlement les accordaient, le Gouvernement serait tenu de les promulguer et, dès lors, que le pouvoir législatif est détenu,

sans partage, par le même Parlement dont le contrôle sur l'exécutif est, au moins, une collaboration.

Dans les pays constitutionnels, il se produit précisément le contraire. En matière législative, la représentation nationale ne fait, en droit et en fait, que collaborer avec le Gouvernement. En matière politique, elle exerce un contrôle qui reste tel, qui est soigneusement limité. Elle veille à ce que le Gouvernement ne viole ni la Constitution, ni les lois du pays, au maintien de l'équilibre financier, de cette pondération des charges fiscales dont la recherche est l'origine des institutions représentatives. Ce serait dénaturer tout l'organisme que de mettre les ministres dans la dépendance des Chambres qui ne pourraient en juger l'œuvre politique qu'en transgressant la règle essentielle des monarchies allemandes : « Le Landtag n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont accordés (ou donnés, ou reconnus), par la présente Constitution ». Au contraire, en France et en Italie, soustraire les cabinets à la dépendance des Chambres, ce serait organiser le conflit entre le Gouvernement — qui est le Parlement — et son organe, — qui est le chef de l'État.

§ 85. — La responsabilité politique des ministres — laissant de côté la sanction qu'elle peut recevoir — n'a donc pas en réalité de terrain où s'exercer dans les États constitutionnels. Les devoirs des ministres y sont explicitement déterminés. Non seulement ils doivent respecter les lois et la Constitution, mais la Constitution et les lois leur imposent d'obéir aux volontés des élus du pays. Dans une série donnée de leurs actes s'y conforment-ils? Les Chambres ne peuvent exiger d'eux autre chose. Rompent-ils avec ce devoir? Leur responsabilité juridique est engagée. C'est — et notre trop longue exposition amène, croyons-nous, à cette conclusion — la seule qui puisse exister dans un État de droit, où l'on a cherché dans des règles précises, minutieuses, soigneusement obéies, ce respect des droits de chacun et de tous que d'autres demandent à l'inlassable vigilance de leurs députés.

Limitée, bien entendu, à leurs actes politiques et administratifs, n'étant évidemment jamais mise en jeu à l'occasion de leurs actes législatifs qui ne peuvent être rendus parfaits que par l'approbation des Chambres, elle s'étend aux décrets qu'ils contresignent, aux arrêtés qu'ils signent, aux décisions qu'ils prennent. Sur ces conséquences, la doctrine s'est divisée. Les uns voulant qu'à l'imitation de l'Angleterre, on adoptât le système d' « impeachment » et l'on donnât à l'organe de jugement la faculté de prononcer non seulement la destitution, mais des peines du droit commun; les autres préférant le système américain qui donne à la Haute Cour la simple faculté de déclarer le coupable indigne d'exercer toute fonction publique. Mais, d'un autre côté, la Chambre des Lords n'est appelée à se prononcer que sur des délits caractérisés, tandis que le Sénat américain juge souvent l'entière conduite politique de l'accusé qui lui est déféré. Les considérations exposées plus haut ne permettaient pas d'imiter sur ce point l'Amérique. D'autres — et en particulier, l'abolition par l'empire de toute juridiction exceptionnelle — imposaient de restreindre à des peines purement politiques celles que pouvait prononcer la Haute Cour. Il a donc été généralement accepté que, seules, les violations de la loi constitutionnelle ou ordinaire seraient passibles de la Haute Cour [1], comme en Angleterre, et que celle-ci ne pourrait prononcer que le blâme, la suspension, tout au plus, la destitution du condamné. Bien que ce compromis entre les institutions des deux peuples anglo-saxons, soit dicté par la nature des choses, on ne manquera pas de remarquer qu'il réunit ce qu'elles ont de moins sévère et écarte ce qu'elles ont de rigoureux.

§ 86. — La responsabilité juridique, seule effective, est strictement limitée. En Angleterre, tant que l'existence des cabinets fut indépendante des votes du Parlement, les Communes avaient faculté d'émettre un « Bill of impeach-

[1] Quelques constitutions admettent des infractions moins précises (V. *infrà*).

ment », non seulement à raison de faits délictueux et concrets, mais encore si les actes ministériels lésaient l'honnêteté, la justice ou « entravaient l'utilité ». Cette faculté fut restreinte aux délits lorsqu'un vote de méfiance devint suffisant pour juger et punir la conduite politique des ministres. En Allemagne, de même, on a voulu y voir un moyen donné aux Chambres de recourir contre l'interprétation donnée par les ministres aux articles de la Constitution. La thèse n'est plus soutenable — bien qu'encore discutée — depuis que les États importants ont une juridiction dont ces interprétations relèvent et, en tout cas, depuis que la fondation de l'Empire les a tous dotés d'une juridiction arbitrale commune, le Conseil fédéral[1].

Si, par les conséquences qu'elle peut avoir (suspension, révocation), elle se rapproche de la responsabilité disciplinaire des agents de l'État, elle s'en distingue essentiellement : L'action disciplinaire émane des supérieurs et le Landtag n'est placé au-dessus des ministres ni par les textes ni par les coutumes; surtout, les faits prévus et punis par les lois sur les employés civils, — par exemple une gestion négligente, une vie privée honteuse — n'engagent pas la responsabilité juridique des ministres et trouvent une répression suffisante et adéquate dans le droit qu'a le chef de l'État de révoquer *ad nutum* le ministre qui s'en rend coupable.

§ 87. — En résumé, et malgré les modiques extensions qu'elle a reçues en théorie, la responsabilité des ministres est uniquement une garantie donnée à la nation que ces ministres ne violeront pas, ne contribueront pas à violer la Constitution[2]. Elle n'a ni pour but ni pour effet d'accorder indirectement à la Chambre élue un pouvoir que la Constitution ne lui accorde pas.

Bien entendu, comme le crime de lèse-constitution peut

[1] Si cette juridiction ne protège pas les individus, elle n'a jamais nié sa propre et entière compétence dans les divergences constitutionnelles entre Diète et souverains.

[2] La Bavière, la Saxe, le Wurtemberg, la Hesse, Oldenbourg, l'établissent dans le chapitre des « Garanties de la Constitution ».

se commettre autant en passant outre aux défenses que contient l'acte fondamental qu'en se dérobant à ses injonctions, les ministres répondent de leurs omissions comme de leurs actions[1].

Un exemple célèbre a démontré qu'en Prusse la responsabilité politique des ministres ne s'exerce qu'envers le Roi. L'art. 61 de la Constitution établit leur responsabilité juridique, donne aux Chambres le droit de mise en accusation et renvoie à une loi future le règlement des détails. Cette loi n'a jamais été faite. De plus, l'art. 61 désigne comme organe de jugement la plus haute cour du « Royaume » et, de là, une obscurité nouvelle. Quelle est, depuis 1871, la plus haute cour du « Royaume »? Est-ce celle de Berlin, bien que ses arrêts soient soumis à la cour d'Empire de Leipzig? Est-ce cette cour de Leipzig, bien que sa compétence embrasse, non pas le Royaume de Prusse seul, mais l'Empire tout entier? La question reste ouverte et ne paraît urgente à personne, bien que la juridiction du tribunal à désigner soit en Prusse plus étendue qu'ailleurs, puisque la Constitution lui défère aussi les crimes de « corruption » et de trahison.

[1] Le Prof. Brie soulève une question intéressante : Les ministres sont-ils responsables des violations de la Constitution et des lois de l'Empire? Si l'on réfléchit qu'ils supportent la responsabilité des actes de leurs souverains, on aperçoit l'importance du problème. Il le résout affirmativement. Certes, la Constitution et les lois de l'Empire ne font pas partie intégrante de la Constitution et des lois des États mais, souvent, elles les suppléent et, par un article formel de la Constitution de l'Empire, elles l'emportent en cas de divergences. Elles entrent donc dans le droit particulier de chaque État. M. Brie cite à l'appui de son opinion Thudicum et von Sarvey. Les autorités sont considérables. On peut cependant discuter leurs conclusions. Les constitutions punissent les infractions à la Constitution et aux lois du pays. Elles ne parlent pas des violations du « Droit ». Elles prévoient la désobéissance concrète à des actes formels et non pas celle à un corps de doctrine qui n'est pas rassemblé. Or, semble-t-il, toute disposition pénale ne peut être étendue. De plus, l'Empire possède les moyens nécessaires pour réprimer les délits dont ses institutions auraient à souffrir. Quant aux lois générales, comme le Code civil de 1900 par exemple, elles ont toutes été accompagnées de lois particulières, — dites d'application, — qui en font des lois particulières.

Que, demain, un souverain allemand veuille se détacher de l'Empire et renie les obligations que lui impose la Constitution de l'Empire, ses ministres, selon M. Brie, pourraient être mis en accusation par le Landtag! Cela semble inadmissible.

Cette procédure, incomplètement tracée, est, avec quelques modifications, celle qu'ont adoptée, en la complétant, les États à système bi-caméral. Nous la retrouvons en Bavière, du moins en partie.

La loi bavaroise de mars 1850 veut que les deux Chambres aient voté la mise en accusation, et aient fait parvenir au Roi l'expression de leur vote. L'accusé est suspendu de ses fonctions. Le président de la Cour supérieure est saisi, reçoit l'acte d'accusation des mains du délégué choisi par les Chambres, le communique à l'accusé et convoque la Cour d'État.

Celle-ci n'est pas, comme en Prusse, un tribunal de droit commun. Elle est formée du président, de six conseillers de la cour et de douze jurés, tirés au sort sur une liste de cinquante choisis chaque année par les Landräthe dans la liste générale.

La sentence de condamnation peut entraîner la perte du grade, puisque les ministres sont élevés à celui de conseiller d'État avant leur entrée au ministère, et la privation de l'emploi, avec ou sans traitement de disponibilité. Elle est sans appel et le Roi ne peut faire remise de ses effets.

§ 88. — La responsabilité devant les Chambres est, en Saxe royale, plus étendue qu'en Prusse et en Bavière. Elle donne lieu à une double action de la Diète qui peut, soit adresser au Roi des « plaintes constitutionnelles », soit mettre en accusation les inculpés, qu'ils soient ministres ou chefs d'administrations indépendantes des ministres[1].

La mise en accusation doit être votée par les deux Chambres et le jugement est conféré à la « Cour de justice d'État ». On retrouvera dans d'autres monarchies cette juridiction, dont le seul défaut est de ne pas être mise assez fréquemment à l'épreuve mais qu'il est excellent de pos-

[1] Elles peuvent aussi saisir le Roi de « plaintes administratives », à raison d'une fausse application des lois. A la différence des plaintes constitutionnelles, ces recours peuvent émaner d'une seule des Chambres et ne peuvent viser que les ministres.

séder. Elle est composée d'un président choisi par le Roi parmi les hauts magistrats, de six magistrats désignés aussi par le Gouvernement et de neuf membres élus dans son sein, par chacune des Chambres. L'accusation est soutenue par l'avocat de la Diète. La peine prononcée peut être le blâme ou la destitution avec ou sans traitement.

La Cour de justice d'État est aussi compétente — et c'est ce qui la rend précieuse — pour l'interprétation de la Constitution. De plus, elle connaît des différends que font surgir les conditions spéciales de la Constitution d'Oberlausitz.

Nous trouvons en Wurtemberg une organisation semblable. Les différences sont de pur détail. Les six juges élus par la Diète le sont en séance commune et ne peuvent être choisis parmi les membres. Deux, au moins, doivent être gradués en droit.

Le grand-duché de Bade, à l'inverse, a donné aux procès ministériels une base toute différente. Avant tout, il ne limite pas les cas de mise en accusation aux violations formelles des textes. L'art. 67 de sa Constitution punit, outre « les violations de la Constitution commises sciemment ou par faute lourde », la « mise en péril de l'État ».

La formule est largement compréhensive. Dans le sens le plus élevé du mot, c'est la responsabilité politique qu'elle peut mettre en jeu. En Prusse, en ajoutant aux cas de responsabilité juridique deux crimes de droit commun, on a en quelque sorte rabaissé cette responsabilité, diminué la juridiction qui en connaît. Bade, au contraire, en l'étendant à des faits qui ne peuvent être définis, mais que seuls les gouvernants peuvent commettre et que la conscience nationale peut seule qualifier, a élevé cette responsabilité si haut que sa mise en œuvre perd son caractère procédurier et constitue un acte politique.

D'autant que la procédure elle-même s'accorde avec ces bases. L'accusation est décidée par la deuxième Chambre seule. Elle doit être proposée par dix députés au moins,

votée à la majorité des deux tiers, comme les amendements constitutionnels, et peut être retirée à la majorité simple.

Le jugement est remis à la première Chambre à laquelle sont adjoints : le président de la cour d'appel et huit magistrats (membres d'un tribunal collégial, c'est-à-dire d'un grade supérieur à celui de juge de paix) choisis par le sort. La cour ainsi constituée doit réunir au moins dix-huit présents, dont douze membres de la première Chambre. La condamnation ne peut être prononcée que par les deux tiers des suffrages. Elle est sans recours, entraîne la révocation. Le condamné ne peut recevoir de grâce qu'avec l'assentiment des Chambres. L'application des dépens est décidée à la simple majorité[1].

En Hesse, les ministres, mis en accusation par le grand-duc sur une demande votée par les Chambres en séance commune, sont jugés par la Cour d'appel. C'est assez dire qu'ils ne peuvent être poursuivis que pour infraction à un texte explicite.

Le grand-duché de Saxe possède une cour de justice d'État, comme la Saxe-Royale et le Wurtemberg. Si le Landtag signale au grand-duc, par voie de plainte administrative, un fait de mauvaise gestion, le Souverain y donne, seul, la suite qu'il choisit. Si les députés croient reconnaître une infraction de droit, ils peuvent ou adresser au grand-duc une plainte administrative ou mettre le ministre en accusation. Celle-ci va à la Cour de justice d'État, à laquelle le monarque peut aussi renvoyer les plaintes constitutionnelles qu'il trouve fondées.

La Cour de justice composée, comme à Dresde et à Stuttgard, moitié de magistrats royaux, moitié d'élus du Landtag, non seulement prononce la révocation du coupable, mais peut le déclarer civilement et pécuniairement responsable, tant envers l'État qu'envers des particuliers, sauf l'obligation pour la partie civile de faire liquider ailleurs l'indemnité dont le principe est reconnu.

[1] Il n'a pas encore été fait usage de cette loi.

Le grand-duché d'Oldenbourg a beaucoup étendu les cas de mise en accusation mais n'a pas admis, comme celui de Bade, le crime imprécis de « mise en danger de l'État ». D'après l'art. 20 de sa Constitution, le Landtag peut mettre en accusation les ministres qui ont violé la Constitution, soit consciemment soit par négligence grossière, ou qui se sont rendus coupables de trahison, de corruption, de divulgation du secret d'office ou — et c'est important — d'arrestation illégale.

Bade, possédant deux Chambres, a pu donner à la première la mission de juger ces accusations. Oldenbourg, pays unicaméral, devait ou attribuer compétence à la justice ordinaire ou constituer une Cour d'État. On y a pris ce dernier parti. La Cour de justice d'État demande 3 membres au grand-duc, 3 au Landtag, son président au sort.

La procédure offre une particularité. Non pas la faculté qu'a la Cour de réduire les dépens et d'accorder au condamné tout ou partie de son traitement de disponibilité, car nous l'avons déjà trouvée ailleurs, mais celle qu'elle donne à ce condamné de faire appel. Partout ailleurs, qu'elle soit prononcée par une des Chambres ou par une cour spéciale, la sentence est définitive. A Oldenbourg, l'appel est admis. Mais devant quelle instance? La difficulté était grande. On l'a tournée. Deux membres de plus sont adjoints à la Cour d'Etat, dont le président est changé. C'est, en somme, plutôt le droit d'invoquer une nouvelle délibération que celui d'appel.

Il est évident que si la Cour d'État doit connaître de crimes comme celui de trahison, par exemple, elle se bornera à prononcer la culpabilité et renverra le coupable devant la juridiction ordinaire. La loi d'Empire de 1879 est formelle. Aucune juridiction pénale ne peut agir, en dehors de celles qu'elle organise.

A Cobourg et Gotha, une question naissait de la coexistence de deux Landtag, de deux Constitutions. On l'a résolue en ce sens : Chacun des Landtag particuliers — ou sa délégation permanente — peut déférer au duc tout

chef de département qui a transgressé la Constitution, même s'il appartient au ministère commun, si le Landtag se croit lésé par la violation qu'il dénonce. Au bout de quatre semaines, si le Souverain n'a pas statué, la partie plaignante saisit l'organe de juridiction.

Celui-ci, pour Cobourg et Gotha, Altenbourg, Schwarzbourg-Rudolstadt et les principautés de Reuss, est la cour d'appel d'Iéna. Sa chambre pénale juge en première instance. A chambres réunies, elle forme instance d'appel. A Meiningen, la procédure est à peu près pareille, avec cette exception que la première instance est soumise à un tribunal du pays même, désigné par la cour d'appel, et la seconde par cette cour d'appel.

En Brunswick, le Landtag a le droit de mettre en accusation non seulement les ministres, mais les membres de sa propre délégation qui auraient violé une prescription constitutionnelle « évidemment applicable à l'espèce envisagée »[1], dans un délai de six ans après que la violation a été commise. L'imputé est déféré à une cour spéciale, nommée « cour commune », même si les faits qui lui sont reprochés tombent sous le coup de la loi pénale. En ce cas, la justice ordinaire aura son cours postérieurement.

Cette cour comprend sept membres; trois d'entre eux sont désignés par le sort parmi les magistrats de la cour d'appel de Brunswick. Deux par le Gouvernement, deux par la Chambre. La présidence appartient au magistrat le plus élevé en grade et en cas d'égalité, au plus ancien[2].

A l'inverse de ce qui a lieu dans les États de Thuringe, la juridiction de cette cour commune est sans appel. On ne s'y est pas résigné sans opposition. Dans l'impossibilité de trouver dans le duché une autorité plus haute que celle de

[1] Le même article de la loi fondamentale prévoit la mise en accusation des subordonnés des ministres et précise à quelle condition elle sera possible. La loi sur les fonctionnaires civils est venue rendre superflue cette limitation, en « couvrant » les subordonnés par la responsabilité de leurs chefs.

[2] La loi de 1832 remettait le soin de former cette « Cour commune » au tribunal supérieur de cassation. Depuis la promulgation de la loi sur l'organisation de la justice, est intervenue la loi brunswickoise « du 30 mars 1894 », qui substitue au tribunal la Cour d'appel de Brunswick.

la cour d'appel, et comme, d'un autre côté, on tenait à ne pas soumettre des questions essentiellement brunswickoises à un juge étranger, on avait proposé de choisir comme seconde instance un collège de professeurs de droit. Le Gouvernement n'adhéra pas à ce projet; comme dans la majorité des monarchies, les ministres accusés en Brunswick ne peuvent ni faire appel ni recourir en cassation.

§ 89. — Cette revue des diverses procédures de mise en accusation offre tout au moins, un intérêt. Elle montre quelle diversité a conservée cette institution. Lorsque deux ou plusieurs États lui ont donné une même modalité, c'est qu'il existe entre eux un lien qui s'ajoute à celui de leur participation à l'Empire. Le fait se produit, par exemple, pour les États de Thuringe, qui sont unis entre eux pour l'administration de la justice, pour les douanes, pour les unions d'assistance, même sans rappeler les liens successoraux qui unissent les maisons souveraines des duchés saxons, ou celle des principautés[1].

En outre, on y voit l'impossibilité de parler de la responsabilité politique des ministres allemands. Passe encore dans les grands États où, en cas d'accusation, ils comparaissent devant la Chambre Haute, surtout si, comme à Bade, on a rendu imprécis le cercle dans lequel devaient se renfermer les griefs. Lorsque l'organe de jugement est une Cour de justice, d'État ou ordinaire, il ne peut être question que de manquements à des textes explicites, que de « délits constitutionnels ».

Quelle est l'importance vraie, l'efficacité réelle de ses dispositions? La question est très malaisée à résoudre. De ce que l'on ne cite pas d'exemple — moderne — de mise en accusation, il ne s'ensuit pas que les articles qui la permettent et l'organisent ne servent de rien. Parce qu'une barrière n'a jamais été franchie, parce qu'un coffre-fort n'a

[1] Lien dont l'existence est attesté par un fait, d'ailleurs insignifiant. Les duchés de Saxe ont un ordre commun, celui de la maison Ernestine. Nous avons vu que les quatre branches de cette maison ont le droit de succession réciproque. L'Université d'Iéna est commune à la Thuringe entière.

jamais subi même une tentative d'effraction, on ne peut pas affirmer que les vagabonds n'auraient pas envahi le chemin si la barrière n'y eût mis obstacle ou que l'argent n'eût promptement disparu, si de solides parois de tôle ne l'eussent protégé. On peut moins encore affirmer le contraire et soutenir que, seule, la menace d'une action judiciaire ait contenu les gouvernants dans le respect de la Constitution. Il est vraisemblable que les textes qui édictent ces menaces réfléchissent l'opinion générale au sujet de l'impérieuse nécessité du respect de ces pactes et qu'à leur tour, ils ont exercé une action éducative sur les esprits venus après leur mise en vigueur. Leur abrogation donnerait lieu à un raisonnement inverse.

CHAP. II

Les fonctionnaires.

---

§ 90. — On lirait avec difficulté et sans profit l'énumération des multiples fonctionnaires qui assurent la marche des affaires publiques dans les vingt et une monarchies étudiées ici. Il est donc nécessaire de choisir dans les diverses catégories celles qui semblent offrir un intérêt général et de laisser de côté celles auxquelles un spécialiste seul s'intéresserait. Dans ces dernières, comme exemple, on peut ranger les travaux publics, les contributions indirectes, etc. Les premières comprennent : la justice, les finances, surtout l'administration proprement dite. Celle-ci a, dans sa sphère, selon un texte que l'on retrouve immanquablement dans les règlements organiques de tous les pays, « tout ce qui n'est pas explicitement attribué à une autre ». En outre, c'est de la répartition de compétence entre ses agents que dérivent les divisions et subdivisions des États. Les autorités administratives, dans tous les États, quoique à des degrés divers, pourront se ranger en trois groupes :

Les autorités centrales, nommées par le Souverain et agissant sous la seule réserve de ses ordres et des prescriptions légales;

Les autorités régionales qui collaborent avec les élus des populations;

Les autorités communales, élues et soumises uniquement à la surveillance des autorités régionales et centrales.

Le royaume de Prusse est divisé en douze provinces,

dans aucune desquelles n'entre Berlin dont l'autonomie n'a d'autres limites que celle qu'y apporte directement l'autorité centrale.

A la tête de chacune des provinces est un « Président supérieur ». Il est assisté d'un « conseil présidial », dont les membres sont ses auxiliaires, ses collaborateurs, mais qui ne constitue en aucune façon une autorité collégiale. On ne doit pas plus le confondre avec le conseil provincial qu'un conseil de préfecture français avec un conseil général. Le président supérieur représente l'État dans la province, dirige tous les services qui concernent l'État. Il ne fait que présider le conseil provincial qui dirige en réalité les intérêts provinciaux.

Chaque province se divise en deux ou trois « Regierungs-Bezirke », littéralement « districts de gouvernement », sauf le Schleswig-Holstein qui n'en forme qu'un. Cassel et Wiesbaden sont les seuls districts — sur les trente-cinq que comprennent le royaume et la principauté de Hohenzollern réunis, — qui soient des corporations ou, pour employer la plus précise expression allemande, des communes [1]. Tous les autres sont de simples divisions administratives, sans intérêts spéciaux, sans organes propres et, naturellement, sans autonomie possible. La comparaison s'imposerait entre ces divisions et nos arrondissements, n'était la grande différence de leur importance moyenne [2]. Ils ont à leur tête un « président de gouvernement » et un « gouvernement de districts ». Les attributions de ces autorités embrassent d'abord tout ce qui n'est pas donné à une administration spéciale par une loi formelle. M. Schultze fait observer avec raison qu'on leur a donné à juste titre la qualification de « gouvernement », car elles sont vraiment une délégation avec pleins pouvoirs du gouvernement [3]. Jusqu'en 1880, elles

[1] Les districts de Cassel et de Wiesbade sont, donc, de véritables provinces, moins grandes que les autres, mais ayant en somme les mêmes attributions.

[2] En Prusse, $\frac{34.500.000.}{35}$ En France, $\frac{38.600.000.}{362}$

[3] Cependant, on traduit quelquefois par « régence » le mot de « regierung », quand il leur est appliqué.

avaient un caractère purement collégial. Dans chaque district, le président était à la tête de trois collèges, l'un pour l'intérieur, le second pour les finances, le troisième pour les affaires ecclésiastiques et scolaires. La loi de cette époque a supprimé le collège de l'intérieur. Ses attributions sont exercées désormais par le président seul.

A côté du gouvernement de district, est placée la délégation de district. Elle comprend six membres : le Roi en nomme deux (dont un doit avoir subi les examens de magistrat et l'autre ceux de la haute administration); les quatre autres sont désignés par la délégation provinciale parmi les habitants du ressort. Ils reçoivent une indemnité journalière, des frais de voyage. C'est surtout une instance de justice administrative[1]. Comme organe d'administration, elle est chargée : 1° de donner son avis sur les règlements de police du président et sur les mesures que prend celui-ci en vertu de son droit de surveillance des communes; 2° d'examiner les recours contre les décisions des cercles ou villes assimilées.

En Hanovre, les gouvernements et les districts ont conservé les noms de « Landrostes » et districts de « Landrostes », sans que la conservation de ces appellations modifie en rien les attributions de ces organes.

Le cercle, ou Kreis, qui est la subdivision du district au point de vue administratif, est surtout celle de la province. Comme elle, il constitue une corporation, une commune. Comme elle, il est doté de la self administration. A sa tête est le Landrat. De tous les fonctionnaires prussiens, c'est peut-être celui dont le nom est le plus familier à une oreille française. On le traduit trop aisément par « sous-préfet », et l'erreur est absolue. Le Landrat est la tête d'une circonscription autonome dans la mesure du possible, ayant en tout cas tout ce qui constitue une individualité administrative. Le sous-préfet administre cette fraction amorphe qu'est un arrondissement. Dans sa gestion des intérêts distincts, et parfois con-

[1] V. § 199.

sidérables du Kreis, le Landrat ne fait qu'exécuter les décisions d'un conseil élu. Le sous-préfet n'a pas à compter avec cette ombre d'assemblée qu'est un conseil d'arrondissement.

Les Landräthe sont nommés par le Roi sur la présentation de l'assemblée du cercle (du Kreistag). Ce qui est plus important, car cette présentation n'engage pas le Roi, c'est qu'elle ne peut porter que sur une personne habitant le cercle ou y possédant des propriétés depuis au moins un an. Et, de plus, nul ne peut être ni présenté ni nommé, s'il n'a pas subi avec succès les examens imposés aux magistrats ou aux hauts fonctionnaires et s'il n'a pas fait un stage de trois ans, en règle générale, de deux ans au moins, soit dans une administration provinciale ou communale soit dans l'administration.

De même que Berlin ne fait partie d'aucune province, les villes de plus de 25.000 habitants peuvent être déclarées indépendantes du cercle qui les contient, et être considérées comme des cercles indépendants dans leurs rapports avec les circonscriptions supérieures.

Entre le cercle et les communes, est l'Amt. Ce n'est pas le canton. C'est, — et il est plus sûr de ne pas risquer une comparaison, — c'est une union de communes et on l'étudiera avec les communes. Le chef de ces unions, l'Amtvorsteher, est nommé pour six ans, par le président supérieur sur la présentation de l'assemblée du cercle. Ses fonctions sont principalement le maintien du bon ordre, la vigilance sur la sécurité publique. En réalité, il est moins fonctionnaire de l'État que des corporations locales.

En Bavière, l'administration proprement dite n'est pas entièrement distincte de celle des finances. Les deux se confondent, non pas seulement aux degrés supérieurs comme en Prusse, mais sur plusieurs points.

La terminologie administrative est le contraire de ce qu'elle est en Prusse. Ce sont les cercles qui se divisent en

districts et non pas les districts en cercles. Les huit[1] cercles ont chacun à leur tête le Kreisregierung, le gouvernement de cercle. C'est l'agent exécutif des trois ministères de l'Intérieur, des Finances, de l'Instruction publique et des Cultes. Collégial par excellence, ce gouvernement se divise en deux chambres : l'une pour l'intérieur, l'autre pour les finances, toutes deux présidées par le président du gouvernement, et contenant chacune un directeur assisté du nombre utile de référendaires et d'auxiliaires[2]. C'est presque l'organisation des gouvernements de district en Prusse, avant 1883. Pourtant, une différence importante les sépare. Le cercle bavarois est une « commune » dotée de la personnalité juridique. La direction de ses intérêts, leur représentation plutôt, est confiée à un conseil tout entier électif, dont l'action est rendue constante par la délégation permanente qu'il nomme. Mais cette autonomie est infiniment supérieure à celle du district prussien, et très inférieure à celle des districts bavarois. M. von Seydell prétend que ceux-ci, comme les communes municipales, ont un régime républicain et que le cercle a un régime monarchique. Le mot est juste, parfaitement juste, mais ne dit pas assez. Le Kreis est monarchique à la façon bavaroise. Le Roi y est seul détenteur de l'autorité. Lui seul gouverne, administre, légifère. De même que son pouvoir législatif dans le royaume doit s'exercer d'accord avec les Chambres, de même dans le Kreis, il doit avoir l'assentiment du conseil. De même que les prérogatives de la Diète

Cercle.	Capit.	Kil. car.	Pop.	Nomb. de districts.
[1] Haute-Bavière.......	Munich.......	16.725	1.187.000	26
Basse-Bavière.........	Landshut....	10.756	673.500	22
Palatinat..............	Spire........	5.927	716.000	14
Haut-Palatinat........	Ratisbonne..	9.652	546.400	19
Haute-Franconie......	Bayreuth....	7.000	586.061	19
Moyenne-Franconie...	Ansbach....	7.583	737.600	16
Basse-Franconie......	Wurtzbourg.	8.401	632.588	21
Souabe..............	Augsbourg..	9.824	687.500	20

[2] La chambre des finances comprend une section presque autonome : celle des forêts.

bavaroise sont plus précises, plus étendues, en matière de finances, de même c'est en matière de budget que le Landrat, le conseil de cercle, a le dernier mot, si tant est qu'il l'ait jamais.

Peut-être appréciera-t-on plus exactement le rôle de ces « gouvernements de cercle », en voyant comment est composé l'un d'entre eux, pris au hasard. Le président est chambellan et Excellence. La chambre de l'intérieur comprend dix membres, sur lesquels trois appartiennent à de grandes familles bavaroises, un est le médecin du cercle, deux sont ingénieurs. La Chambre des finances, outre son directeur, a quatre conseillers, huit commissaires des comptes, tous agents de carrière[1].

Dans les districts, le Bezirksamtmann est seul, avec un assesseur. Ici, l'autonomie est infiniment plus grande. Le conseil de district a des facultés au moins aussi étendues que celles de nos conseils généraux et le fonctionnaire gouvernemental n'a pas d'attributions plus étendues qu'un de nos sous-préfets.

Les grandes villes forment à elles seules des districts indépendants. Les autres sont administrées uniquement par les municipalités qu'elles élisent.

Depuis 1900, le royaume de Saxe est divisé en cinq cercles (Dresde, Leipzig, Chemnitz, Zwickau et Bautzen). A leur tête est un Kreishauptmann (littéralement capitaine, ou chef de cercle[2]), délégué immédiat du ministère de l'Intérieur. Ses fonctions sont surtout de surveillance. Il contrôle l'administration des districts et des villes qui, d'après la loi nouvelle, sont considérées comme équiva-

[1] La chambre de l'intérieur est instance inférieure de juridiction administrative pour toutes les affaires qui ne sont pas exclusivement fiscales. En ce dernier cas, la chambre des finances exerce ses fonctions juridictionnelles.

[2] Dans un ouvrage précédent, j'ai aussi traduit « Kreishauptmann » par « Capitaine de cercle » et cela m'a valu des protestations de mes lecteurs allemands. Cependant, outre que « Hauptmann », dans l'armée se traduit toujours par capitaine, les deux mots viennent de la même racine, de tête (haupt, caput). Bien entendu, cela n'implique aucune équivalence de grades. Ne dit-on pas que Napoléon était un grand « capitaine » ?

lentes à des districts. La délégation qui est à ses côtés, formée de membres élus par et dans les délégations de district, a surtout un rôle consultatif. Son assentiment n'est nécessaire que dans les affaires concernant exclusivement les villes ou pour certaines autorisations.

Les chefs de district ont une sphère d'action infiniment plus large. Ce sont les districts, en effet, qui constituent les unités administratives supérieures, comme nos départements. Le cercle n'est qu'une collection d'unités. Comme les chefs de cercle, les chefs de district exercént la surveillance sur les communes, moyennes ou petites mais, surtout, ils sont l'organe exécutif à la fois de l'autorité supérieure et des représentants du district, soit l'assemblée, soit sa délégation.

Le Wurtemberg est divisé en quatre cercles[1] qui ont à leur tête un « gouvernement de cercle », Kreisregierung, formé d'un président et du nombre utile de conseillers, quatre d'ordinaire. Comme en Saxe, ces gouvernements sont les autorités immédiates placées entre le ministère et les chefs de district. Ils forment plutôt une délégation, un fractionnement du gouvernement central, qu'ils ne constituent une autorité locale. Leur action est dans la plupart des cas, bureaucratique, exercée par le président seul ou assisté d'un rapporteur, et le collège n'intervient que lorsqu'il y a désaccord entre le président et le rapporteur, ou dans des cas que détermine la loi.

Bien que destinées surtout à surveiller et à coordonner l'administration des Oberämter, les autorités des cercles ont le pouvoir réglementaire, peuvent édicter et infliger (sauf appel) des peines de police si leurs règlements sont transgressés. Elles sont compétentes pour les appels contre les peines prononcées par les Oberämter, sauf le recours à la Cour de justice administrative, lorsque l'amende dépasse 50 M.

[1] Neckar (697.000 habit.), Forêt-Noire (488.000). Iagst (400.000), Danube (496.000).

Le district, l'Oberamt[1], est administré par un Oberamtmann, qui a le plus souvent un auxiliaire, mais qui exerce seul et indépendant les fonctions qui lui sont dévolues et qui sont pareilles à celles des chefs de district saxons.

Les quatre commissaires badois sont des autorités centrales, des fonctionnaires du ministre de l'Intérieur, qui résident à Mannheim, Carlsruhe, Fribourg et Constance où ils représentent le ministre lui-même. Ils remontent au temps de l'occupation française et, s'il fallait leur trouver un équivalent, devraient être rapprochés des éphémères commissaires généraux de la République. La seule circonscription administrative est le Bezirke, le district, qui a à sa tête un fonctionnaire très semblable à notre préfet comme lui secondé par des fonctionnaires de carrière mais soumis à ses ordres.

Les trois provinces hessoises n'ont d'importance qu'au point de vue de l'administration financière. La seule circonscription administrative est le Kreis, équivalent au Bezirk badois ou à l'Oberamt wurtembergeois. Son chef, le kreisrat, est à la fois plus et moins que notre préfet. Plus, parce qu'en ce qui concerne les intérêts généraux, il dépend moins du conseil du cercle qu'un préfet de son conseil départemental. Moins, parce qu'il est surtout l'agent d'exécution de ce conseil en ce qui regarde les intérêts du cercle.

Le ministère de l'Intérieur, en Mecklembourg comme ailleurs, a une importance énorme. L'Annuaire officiel énumère vingt-neuf catégories d'affaires qui en relèvent

[1] 63 Oberämter plus la ville de Stuttgard.

Dans le Cercle du Neckar, l'Oberamt le plus peuplé — abstraction faite de Stuttgard qui a 160 mille habitants — est Heilbronn avec 58.000 habitants; le moins peuplé, Vaihingen, qui en compte 21.500. Moyenne : avec Stuttgard 41.000 ; sans Stuttgard, 31.700.

Cercle de la Forêt-Noire. Oberamt le plus peuplé : Reutlingen (46.000), le moins peuplé : Sparchingen (15.000). Moyenne, 28.700.

Cercle de Iagst. Oberamt le plus peuplé : Heidenheim (39.000), le moins Welzheim (20.200). Moyenne, 28.400.

Cercle du Danube. Oberamt le plus peuplé : Ulm (62.000), le moins Blauberren (20.000). Moyenne, 31.000.

mais l'« administration », au contraire, n'a ni fonctionnaires ni attributions. Le grand-duc, sur ses terres, est non seulement propriétaire mais détenteur de l'autorité publique. Les seigneurs fonciers, sur leurs biens, sont « autorités administratives ». Ils ont le pouvoir réglementaire et, en première instance, celui d'appliquer les pénalités édictées. Les villes, bien entendu, ont ces attributions sur leur territoire. Dès lors, les fonctionnaires administratifs d'État ne trouveraient aucun aliment pour leur activité et il n'y en a pas. Ceux à qui convient ce titre et qu'on appelle en Mecklembourg « Standesherrlich-ständisch » pour indiquer qu'ils relèvent et du seigneur du pays et des États, sont des agents financiers chargés d'administrer les caisses que les dépenses croissantes ont amené le Souverain à rendre communes entre lui et les États.

Les fonctionnaires administratifs de Saxe-Weimar sont les « directeurs de district », véritables représentants de l'État auprès des conseils de district, dans ce pays qui a poussé aussi loin que possible la décentralisation administrative.

Dans le grand-duché d'Oldenbourg, il faut distinguer. Le duché est divisé en douze Æmter, dirigés chacun par un amtshauptmann. Ces fonctionnaires ont perdu, depuis la loi de 1879, les attributions judiciaires qu'ils avaient reçues en 1857. A Birkenfeld, les bourgmestres de la capitale, d'Oberstein et de Idar sont en même temps fonctionnaires de l'État, pareils à nos sous-préfets, mais élus. A Lubeck, le bourgmestre d'Eutin a les droits et les devoirs des bourgmestres des grandes villes, assure l'exécution des devoirs de l'État sans assurer le respect de ses droits.

Brunswick est divisé en six cercles, soumis à un kreisdirector. La capitale est exceptée de cette division et est placée sous l'autorité immédiate du ministre d'État. Depuis 1900, la Saxe-Altenbourg est divisée en trois circonscriptions de Landrätsamt; le cercle de l'Est, le cercle de l'Ouest et la capitale qui forme le troisième.

Dans la Saxe-Cobourg et Gotha, on a supprimé tout intermédiaire entre les autorités centrales et les administrés,

en ce sens du moins que les fonctionnaires y ont une mission spéciale comme les receveurs techniques, comme les ingénieurs, mais aucun n'a le mandat général donné ailleurs aux « autorités administratives ».

Meiningen a quatre Landräthe à la tête de ses quatre cercles.

Outre ses cinq cercles et ses cinq Kreisdirector, l'Anhalt possède des Amtsbezirke, des districts, en dehors desquels restent les deux capitales (Dessau et Bernbourg) et les châteaux ducaux. A leur tête sont les Amtsvorsteher qui, comme leurs homonymes prussiens, ne sont qu'en partie des fonctionnaires d'État. Ils sont nommés par le Duc, sur la présentation du conseil de cercle.

Cependant, l'homonymie ne doit pas masquer la différence essentielle entre les fonctionnaires prussiens et ceux de l'Anhalt. L'Amtsvorsteher prussien est surtout chargé de la police, de surveiller l'exécution des ordres du Landrat. L'Amtsvorsteher d'Anhalt est plutôt, un véritable Landrat qui n'a pas, pour le seconder, le fonctionnaire exécutif qui, en Prusse, est subordonné au chef de Kreis.

Les trois Landrath de Schwarzbourg-Rudolstadt connaissent des recours contre les autorités communales en même temps qu'ils veillent à l'accomplissement des fonctions de l'État et l'on pourrait dire exactement la même chose de Sondershausen. Reuss l. a. offre une particularité qui serait unique, si Lippe n'en présentait une pareille. Au-dessous du ministère, est un Landrat unique, dont l'autorité s'étend à toute la principauté et collégial comme le ministère lui-même. Pour le munir d'un organe consultatif, on lui a donné la « délégation du pays », élue dans tout l'État, de sorte qu'il y a, en fait, un sous-ministre et un sous-Landtag. Les deux assemblées, — Landrat et délégation — surveillent les communes rurales et répartissent les impôts directs. En dehors d'elles, Reuss l. a. n'a d'autres autorités intermédiaires que les « éphories », qui relèvent du consistoire.

Reuss l. c. a deux circonscriptions de Landrath. De même, Schaumbourg-Lippe. Lippe-Detmold remet aux

municipalités et aux chefs qu'elles élisent les fonctions d'État, sous la surveillance et l'autorité du « gouvernement » subordonné au ministère d'État.

§ 91. — Dans la majorité des constitutions, on trouve une clause essentielle. Elle dit, en substance, que le Souverain détient la totalité de la puissance publique, à la condition de collaborer avec la représentation du pays pour une sphère d'attributions donnée et d'en user *au moyen des organes prescrits par la loi*. Donc, non seulement le Souverain ne peut légiférer à lui seul, non seulement les actes exécutifs doivent être contresignés et endossés par les ministres responsables, mais leurs dispositions doivent être réalisées au moyen de fonctionnaires dont le choix, il est vrai, lui appartient, mais dont les droits et les devoirs, les privilèges et les responsabilités, sont établis par la loi. L'organisation administrative s'élève à la dignité de frein constitutionnel. Aussi, ne doit-on pas s'étonner que les textes législatifs qui la régissent soient extrêmement nombreux dans tous les pays. Ils tendent, non pas simplement à améliorer le service, mais à donner aux populations toutes les garanties compatibles avec le service même contre une administration saltuaire et arbitraire [1].

Les publicistes allemands, surtout en Prusse, discutent cette question : Les fonctionnaires de l'État forment-ils une classe spéciale? — La réponse ne varie que parce qu'on n'est pas absolument d'accord sur ce qui constitue une « classe spéciale », dans des pays dotés de l'égalité devant la loi. Ils forment, en tout cas, une classe, une corporation nettement déterminée, et par les droits qui lui sont attribués et par les devoirs auxquels elle est soumise, délimitée du reste de la nation par des barrières très précises. On n'est pas fonctionnaire de l'État sans avoir subi des examens dif-

[1] Pour mieux apprécier l'idée fondamentale de l'organisation administrative, on peut envisager l'idée inverse, soutenue longtemps et qui trouve encore des partisans : « Un fonctionnaire n'est qu'un mandataire de la nation. L'État doit l'indemniser mais peut toujours le révoquer : la confiance ne se commande pas ».

ficiles, un stage laborieux. On l'est entièrement, ou pas du tout. Surtout, on l'est toute sa vie.

Il n'y a pas très longtemps, les journaux français rapportaient une conversation, une « interview », prise dans le port de Marseille à l'ex-gouverneur d'une de nos colonies. « Je me soumets, disait-il, à une révocation dont j'ignore les causes. Le ministre est le maître. Son prédécesseur, voilà quatre ans, m'avait fait gouverneur. Lui fait de moi « rien du tout ». Je n'ai qu'à obéir ». C'est précisément pour qu'on ne puisse pas, de « rien du tout », devenir gouverneur, et réciproquement, que la législation allemande est si féconde en ce qui touche les fonctionnaires civils. On ne le devient que dans des conditions minutieusement préétablies. On ne cesse de l'être qu'en devenant indigne, et l'indignité doit être prononcée par un corps judiciaire, spécial ou non.

L'organisation administrative s'adapte nécessairement aux conditions de chaque pays. Elle varie selon l'étendue, l'activité économique, la composition sociale de chaque État. Les lois sur le service civil, — c'est-à-dire les garanties données aux fonctionnaires, et par là même aux administrés, — sont une partie essentielle du type allemand de monarchie constitutionnelle, et doivent être pareilles partout où fonctionne ce régime, c'est-à-dire dans tous les États allemands sauf les Mecklembourgs. C'est ce qui se produit. Il semble que ces lois, dans les dix-neuf monarchies, soient copiées les unes sur les autres, et l'on peut, sauf à citer les divergences, n'envisager qu'une quelconque de ces lois [1].

§ 92. — Presque toutes définissent le fonctionnaire d'Etat. Elles visent surtout ceux que la Bavière appelle les « pragmatiques », du nom de la loi qui les organisa en

[1] Il serait long et quelque peu difficile de décider quelle est celle dont les autres sont la copie. Incontestablement, c'est la loi prussienne qui a servi de « formulaire » à toutes les autres, mais elle-même s'est incorporé des règles qui fonctionnaient ailleurs, soit en vertu de textes, soit par une coutume respectée.

1805. Ce sont les fonctionnaires civils de l'État, en dehors — des magistrats jugeants (ou plus brièvement des juges) — qui sont nommés autrement que pour un temps fixé. D'ailleurs, les fonctionnaires « des communes » *lato sensu*, — c'est-à-dire des provinces, des cercles, des districts et des municipalités, — s'ils réunissent les conditions essentielles d'être nommés de façon permanente et de consacrer exclusivement leur activité à la fonction dont on les revêt, profitent de ces lois ou les subissent. En règle générale, elles ne concernent pas le corps enseignant, bien que fréquemment leurs dispositions lui soient rendues applicables, mais par une loi distincte et qui n'a pas ce caractère de se retrouver dans tous les États.

Tous les Allemands sont accessibles à tous les emplois, mais ils le sont seuls. Bien entendu, aucun étranger ne peut être « fonctionnaire d'État » en Allemagne, — du moins avec les conditions de permanence et d'inamovibilité des fonctionnaires pragmatiques, — mais tous les Allemands peuvent le devenir dans tous les États. L'art. 3 de la Constitution de l'Empire veut que dans chaque pays, les Allemands qui n'en sont pas nationaux soient sur un pied de parfaite égalité avec ceux qui le sont. On ne doit pas se méprendre sur la portée réelle de cette disposition. Elle n'implique pas que le roi de Saxe devait nommer un Mecklembourgeois plutôt qu'un Saxon, si le premier a une supériorité de mérite, si légère soit-elle, sur le second. Il est bien évident que la quasi-totalité des fonctionnaires d'un État sont nationaux de cet État, que ces nationaux sont, avec peu d'exceptions, préférés dans les nominations. Mais, dans l'exemple choisi, si la fonction était mise au concours, le Mecklembourgeois ne l'emportât-il que d'un point, il devrait être choisi. Surtout, et pour rentrer dans la pratique, l'art. 3 signifie que l'extranéité n'est pas un motif d'exclusion, et que les souverains ont une latitude que les lois particulières ne pourraient restreindre, de nommer des Allemands sujets d'un autre État.

Tous les aspirants doivent subir un examen, — souvent deux, séparés par un stage. En général, pour être admis à

ces épreuves, dont le programme varie selon les carrières et, beaucoup moins, selon les pays, on doit justifier d'un cours d'études déterminé ou dans un gymnase ou dans une Université.

La nomination est aussitôt définitive en Prusse et en Wurtemberg. Elle le devient après une période probatoire de trois ans en Bavière, de deux ans en Saxe [1], pendant laquelle ils sont révocables, moyennant un préavis ou l'allocation d'une indemnité modique. Le droit de présentation, là où il existe, ne lie pas le Souverain, dont le choix reste libre. En principe seulement, car l'usage de cette liberté ressemblerait trop à celui du *summum jus* condamné par l'adage pour qu'il soit fréquent. Aussi bien pour les Landräthe que pour les membres de la Chambre des Seigneurs, le roi de Prusse sanctionne d'ordinaire le choix du corps, ou entité, ayant droit de présentation. La liberté qui lui est laissée, de faire le contraire, signifie simplement que ce droit de présentation ne se confond pas avec celui de nomination que le Souverain possède seul.

Leurs devoirs sont ceux de tous les fonctionnaires d'État et n'ont de caractéristique que la minutieuse précision avec laquelle ils ont dû être précisés par des lois qui font de leur transgression l'objet d'une instance judiciaire. Ils doivent mener une vie régulière et conforme à leur rang. La Prusse ajoute qu'en force de leur serment constitutionnel, ils ne peuvent se mêler à une campagne électorale menée contre le Gouvernement. Et cette prescription, que ne contient d'ailleurs pas la loi, qui se base seulement sur une interprétation de la loi, donne aux théoriciens ample matière à discuter. Elle montre, en effet, combien diffèrent les choses dans un régime comme celui qui est en Prusse et dans un régime comme le nôtre, puisque les mêmes esprits qui la trouvent, tout au moins, conséquente et logique en Prusse, déclarent qu'elle serait inique en France. A l'exception de nos fonctionnaires politiques, comme les préfets et sous-préfets, tous les autres doivent jouir des

[1] Dès le décret de nomination dans les États de Thuringe et à Lippe.

droits communs à tous les citoyens, peuvent préférer un ministère à un autre, soutenir de toutes leurs forces tel candidat contre celui que soutient le cabinet au pouvoir. Non seulement c'est dans l'esprit de nos institutions, mais c'est inévitable en fait. Nous avons plusieurs centaines de mille fonctionnaires et ce serait les rabaisser grandement que de leur ôter toute influence sur les scrutins, comme il serait illusoire — et offensant, — de les supposer capables de changer d'avis sur toutes les questions vitales dès qu'un incident de séance au Palais-Bourbon amène le remplacement d'un ministère par un autre. Mieux vaudrait les priver du droit électoral et stipuler que les candidats du Gouvernement ne pourront être battus que par une majorité des 3/5! Mais ce mot même, « candidat du Gouvernement », est banni de notre actuelle langue politique. Non seulement, le Gouvernement n'en recommande aucun aux préférences des fonctionnaires mais il impose seulement la neutralité à ses agents politiques, à ses préfets. Sauf erreur, c'est bien ainsi que les choses se passent en France, et elles ne peuvent se passer autrement. Pour nous en convaincre, nous avons non seulement les lois constitutionnelles et leur esprit, mais encore le plus irréfutable des commentaires, celui que leur ont donné les paroles et les écrits des fondateurs du régime. Aucun des hommes que vénère notre loyalisme républicain n'a manqué de flétrir les candidatures officielles et la « pression administrative ».

A la vérité, depuis que la Constitution n'est pas revisable, le Gouvernement peut imposer à ses fonctionnaires de se tenir à l'écart d'agitations entre républicains. Là seulement est l'équivalent de l'injonction faite aux fonctionnaires prussiens. Le « gouvernement », en Prusse, a la stabilité que doit avoir, non pas notre « gouvernement », mais notre « forme de gouvernement ». L'électeur prussien ne peut pas parvenir à renverser le ministère en contribuant à élire une majorité hostile à ce ministère, puisque le sort de celui-ci ne dépend pas de celle-là, et toute action tendant à rendre forcée la retraite du ministre est en fait dirigée contre le pouvoir royal, contre la Constitution.

Les fonctionnaires sont tenus à accomplir leur tâche, et non pas seulement d'une façon matérielle, mais en y consacrant toutes leurs forces, toutes leurs capacités. Le secret professionnel leur est imposé, avec une rigueur que les temps actuels rendent fort louable. Ils sont tenus à l'obéissance complète et immédiate, dans les limites de la Constitution et des lois. Ici, l'accord n'est pas unanime. En Wurtemberg, par exemple, le texte oblige le subalterne à en référer à une autorité plus haute « s'il a un doute sur la légalité de l'acte ». Il lui est si facile de n'avoir pas ce doute et d'éviter ainsi toute une procédure qui peut le desservir. En Prusse, on a été effrayé des complications qu'entraînerait la faculté donnée aux plus modestes agents d'examiner, de peser la constitutionnalité, la légalité des actes qu'ils contribuent à exécuter. La règle constante est désormais de les obliger à s'assurer uniquement de la régularité formelle de l'ordre qu'ils reçoivent : Le chef dont il émane avait-il qualité pour le donner? Est-il établi dans les formes voulues par les lois? Et, par exemple, si c'est un ordre du chef de l'État, est-il contresigné par le ministre? — Le droit public trouve ainsi sa garantie sans que l'administration soit constamment entravée. La responsabilité ministérielle équivaut amplement à celle d'un humble fonctionnaire local.

Ils ne peuvent contracter mariage sans l'autorisation des supérieurs dont le refus, s'il se produit, doit être motivé. La disposition semble partout dériver de celle qui impose aux fonctionnaires une existence « conforme à leur rang ». On peut y joindre la nécessité de prévenir chez les agents diplomatiques des unions dangereuses en cas de conflits internationaux. A ces raisons générales, la Prusse en ajoute une plus particulière, en prescrivant que les fonctionnaires devront, dans leur demande, fixer la somme qu'ils peuvent verser à la Caisse des secours au nom de leur future épouse[1].

[1] On peut rapprocher cette disposition de celle qui exempte nos officiers de l'obligation de la « dot réglementaire ».

Naturellement, ils ne peuvent exercer aucune profession accessoire, car cette prohibition est une des importantes caractéristiques du service de l'État. Sans autorisation, ils ne peuvent faire partie du conseil — de surveillance ou d'administration — d'une société dont le gain est le but. Il s'ensuit qu'ils le peuvent avec cette autorisation, et la chose n'est pas indifférente. Lorsqu'un peuple tente cet effort inouï de conquérir en quelques lustres la primauté industrielle dans le monde, il ne peut pas éloigner de parti pris les intelligences les meilleures, les capacités les plus éprouvées, du travail qu'impose son espoir à la nation tout entière[1].

Ce n'est que sous cette réserve d'autorisation que les fonctionnaires peuvent recevoir des honneurs, c'est-à-dire des titres ou des décorations — ou des cadeaux des gouvernements étrangers. Pour les « honneurs », la prohibition s'applique à tous les sujets. En ce qui concerne les cadeaux, elle est spéciale aux fonctionnaires. Ceux-ci, de même, n'ont pas le droit de recevoir des dons de leurs administrés. En Wurtemberg, on précise l'exception : à moins que ce ne soit des livres offerts par leur auteur ou un objet valant au plus 2 M. Cette précision est moins insignifiante qu'elle ne le paraît. Elle prouve l'absolu de la règle et lui permet d'être sévère. Dans un pays où l'autorité des supérieurs a toute latitude de juger la conduite des inférieurs, cela ferait rire ; on se contente, si les usages ne permettent pas de supprimer les cadeaux aux fonctionnaires, d'exiger qu'ils soient « sans grande valeur » et les supérieurs décident quel est le sens de la restriction, en tenant compte du plus

[1] La question ne peut être traitée accidentellement. Elle est, dans sa modestie apparente, une des plus grosses parmi celles dont la solution s'impose, à une époque qui mérite si bien la qualification d'industrielle, que lui a donnée Spencer. N'y a-t-il pas un danger redoutable à élever une barrière infranchissable entre les fonctions politiques et les fonctions productrices? N'est-ce pas soustraire à la production ses forces les plus grandes ou priver la politique des éléments les meilleurs? Pendant les périodes de l'histoire contemporaine où la France a joui de la plus grande prospérité économique *et pendant laquelle elle a marché d'un pas ininterrompu vers la véritable démocratisation*, ses gouvernants étaient, en grande partie, mêlés aux entreprises productives, disons-le mot redoutable : aux affaires.

ou moins de spontanéité de l'offre, de la fréquence, etc. En Wurtemberg, comme dans toutes les monarchies allemandes, une transgression de cette règle amène l'agent devant un tribunal qui décidera de sa carrière et un peu de son honneur. Puisqu'on ne voulait pas, en prohibant absolument tout présent, tarir une source de relations cordiales entre administrateurs et administrés, on a donné à ce tribunal un chiffre précis, où l'arbitraire ne trouve pas d'aliment.

§ 93. — La responsabilité des fonctionnaires est, ou civile, ou spéciale, ou disciplinaire. Lorsque l'acte incriminé a été accompli en suite du devoir d'obéissance, et dans les conditions sans lesquelles ce devoir disparaît, aucune responsabilité ne subsiste, de quelque ordre que ce soit.

Les responsabilités, tant pénales que civiles, peuvent être recherchées sans autorisation préalable. Le jugement qui les constate ne donne pas matière à conflit.

La responsabilité disciplinaire, engendrée par les manquements aux obligations énumérées plus haut, a pour sanction les peines réglementaires et les peines disciplinaires proprement dites. Les premières sont les amendes (dont le maximum est, en général, un mois de traitement ou, pour les fonctionnaires non rétribués, de 90 à 100 M.) et les arrêts pour les agents inférieurs. La réprimande et l'avertissement en font partie mais, d'ordinaire, ne sont pas envisagés comme des peines et rentrent dans l'exercice du devoir de surveillance attribué aux supérieurs. La suspension, au contraire, rentre dans cette catégorie mais elle a, par définition, un caractère provisoire. Les peines réglementaires sont infligées par les supérieurs, sous réserve d'appel, soit, comme en Wurtemberg, à la cour de justice administrative, soit, et c'est la règle la plus ordinaire, au ministre compétent ou au ministère-uni.

La privation d'emploi, — qu'elle consiste à faire rétrograder le fonctionnaire dans un poste dont le traitement est inférieur d'au plus 1/5, ou que ce soit la révocation, — ne peut être prononcée que par une cour de justice soit spéciale

soit ordinaire, après une instruction écrite, des débats oraux et une procédure semblable à celle des procès pénaux[1]. — Les fonctionnaires congéables eux-mêmes ne sont révoqués que sur l'avis du conseil du collège qui dirige la branche à laquelle ils appartiennent, mais il est logique qu'en aucun cas ils n'ont à recourir à la cour disciplinaire.

A ces prescriptions, s'en ajoutent d'autres, simples applications des principes juridiques. Si l'instruction qui précède un procès disciplinaire relève des faits délictueux, l'instance est suspendue jusqu'à la décision de la justice pénale. Si le procès pénal est terminé par une absolution, la juridiction disciplinaire ne peut frapper que des faits punissables en dehors de tout délit. Si, au contraire, une peine de droit commun est prononcée, mais qui n'entraîne pas l'incapacité de servir, l'autorité disciplinaire reste libre de sa décision.

§ 94. — Excepté quand ils en sont privés par la juridiction compétente, les fonctionnaires ont un droit inamissible à leur rang, à leur titre, à leur traitement. Rang et titre ne se confondent pas. Dans plusieurs États, on a conservé, et même rétabli, une classification des fonctionnaires de tout ordre analogue à l'échelle des tchins russes et cette comparaison absolument exacte montre que le rang, quoique dépendant de la fonction, ne varie pas avec elle. Dans tous, à côté du titre indiquant l'emploi, en existe un

[1] Cette cour est formée en Prusse de onze membres, dont quatre magistrats, pour les fonctionnaires nommés par le Roi ou les ministres; de sept membres, dont deux magistrats, pour les autres. Les appels sont jugés par le ministère d'État. En S.-Altenbourg, la cour disciplinaire est le ministère d'État, renforcé d'un conseiller à la cour d'appel, jugeant collégialement et après avoir prêté le serment judiciaire. En S.-Cobourg et Gotha, la chambre pénale de la cour d'appel en fait les fonctions, lorsque l'accusation demande la destitution. Dans les autres cas, les supérieurs appliquent les peines disciplinaires, sauf appel administratif. En Anhalt, aux chefs des départements s'adjoignent sept magistrats nommés par le Duc. Dans les deux Schwarzbourg, la procédure disciplinaire a deux instances, l'une devant une cour de trois membres dont un haut magistrat, la seconde devant une cour de cinq membres, dont deux hauts magistrats. A Schaumbourg, cinq membres, trois magistrats, deux fonctionnaires. A Lippe, la révocation est soumise à la juridiction ordinaire.

autre, personnel à l'agent, qui le plus souvent s'énonce « Conseiller de... » ou « Conseiller privé de... ».

Le droit irrévocable au traitement subit une exception, en dehors de la révocation par la cour de discipline. Au cas où une réorganisation administrative diminuerait le nombre des postes — et quelques États ajoutent : « si le bien des services l'exige incontestablement[1] », — les fonctionnaires peuvent être mis dans la position de repos[2]. Tous les États n'imitent pas le Wurtemberg[3] qui, en ce cas, ne laisse à l'agent que la moitié de son traitement plus 1,33 0/0 par année de service au-dessus de quinze, s'il a moins de 2.400 M., 1,16 0/0 si son traitement est supérieur. Beaucoup lui laissent son traitement tout entier mais, naturellement, sans les indemnités accessoires de logement, représentation, voyages, etc.

§ 95. — La mise à la retraite peut être prononcée sur la demande du fonctionnaire ou d'office, lorsqu'il a 65 ans ou que ses facultés sont évidemment diminuées ou, encore, lorsque sa santé entraîne une incapacité de travail de plus d'un an.

Le droit à la pension ne commence d'ordinaire[4], qu'après une période de services déterminés, variant de 3 à 22 ans. Le fonctionnaire retraité d'office peut recourir au ministère sur le bien-fondé de la mesure. S'il l'estime illégale, la voie du contentieux administratif lui est ouverte.

[1] Le Brunswick, par exemple.

[2] Même sans aucun de ces motifs, les fonctionnaires non magistrats peuvent être transférés dans un poste égal comme grade et traitement, avec allocation des frais d'installation.

[3] Beaucoup imitent la Bavière où le traitement est divisé en deux parties : l'une afférente au grade et invariable, l'autre qui concerne l'emploi et cesse avec lui. La proportion obéit aux règles suivantes : si le traitement total est en numéraire, pendant les premiers dix ans, le traitement de grade irréductible est des 7/10, pendant la seconde période décennale des 8/10, plus tard des 9/10. S'il comprend des indemnités accessoires, la proportion est de 8/10 ou 9/10. En Anhalt, ils ont le traitement intégral. En Brunswick, le 1/3 du traitement (après trois ans de service et 1 1/2 0/0, par année au-dessus de 5). A Lippe, la mise en disponibilité laisse les 4/5 du traitement.

[4] 10 ans en Prusse, 9 ans en Wurtemberg, 3 ans en Brunswick.

Quant au montant de sa pension, c'est aux tribunaux civils de le fixer, s'il se croit lésé[1].

Les veuves et les orphelins ont une pension servie ici par la Caisse de l'État, là par une caisse autonome alimentée par les versements des agents et une contribution des deniers publics. La loi qui régit ces pensions contient une prescription assez originale. Le « quantum » décroît en raison inverse de la différence entre l'âge du mari et celui de la femme. En Wurtemberg, par exemple, si cette différence dépasse 18 ans, la pension de la veuve est diminuée de 1/6 et cette diminution progressive atteint 5/6, c'est-à-dire que la veuve n'a plus que la sixième partie de la pension normale. Elle ne reçoit absolument rien si elle a trente-huit ans de moins que son mari défunt[2].

§ 95 *bis*. — C'est une exposition bien sommaire des conditions faites en Allemagne aux fonctionnaires et aux employés. Elle aurait pu être abrégée encore, car bon nombre de nos administrations donnent de pareilles garanties à leurs collaborateurs et l'on aurait pu se borner à renvoyer à nos règlements. Le propre de l'organisation étudiée ici est qu'elle s'étend à toutes les branches, à tous les genres de services publics. Les lois auxquelles on s'est référé ne concernent pas, il est vrai, les employés provinciaux ou municipaux, mais les provinces et les communes ont établi des règlements qui les copient mot à mot. Les agents politiques ne font pas exception. Si, dans les grands États, le Gouvernement a gardé la faculté de mettre en disponibilité les hauts fonctionnaires dans lesquels il doit forcément placer la confiance la plus absolue — présidents supérieurs, sous-secrétaires d'État, Landräthe, agents diplomatiques, — il ne peut pas aller au delà. C'est en somme, l'inamovibilité avec l'indépendance qui doit en dériver et, aussi, avec la

[1] La retraite est, en général de 40 à 50 0/0 du traitement, plus d'un tantième variant de 1 à 1 2/3 0/0 par année de service, à dater de celle à partir de laquelle le droit à la retraite est acquis. Le maximum, lorsqu'il y en a un, est de 75 0/0 du traitement.

[2] En Prusse, si la différence dépasse 15 ans, la pension est réduite de 1/20 par année en sus, jusqu'à 25 ans où la diminution cesse.

subordination qui peut l'accompagner. Les conditions mises à l'entrée dans ces fonctions dont on ne peut être privé sont rigoureuses et efficientes. En Allemagne, tous les fonctionnaires le sont « de carrière »[1].

[1] L'organisation spéciale du grand-duché de Mecklembourg ne permettait guère de régler par une loi les conditions faites aux « fonctionnaires de l'État ». La tradition assure une sorte d'inamovibilité aux fonctionnaires grand-ducaux, à ceux des États, à ceux qui sont nommés d'accord par les trois pouvoirs (souverain, propriétaires et villes), mais en droit ils dépendent absolument de l'autorité qui les a investis. Les lois communes aux deux grands-duchés du 22 avril 1879 et du 26 février 1887, comme les lois séparées du 25 avril 1879, concernent uniquement les magistrats et ne font qu'exécuter la loi impériale sur la justice. Les fonctionnaires des postes et de l'administration militaire relèvent de l'Empire et leur situation de la loi impériale sur les fonctionnaires civils. Celle-ci n'a pas été envisagée plus haut, à la fois parce qu'elle sort de notre cadre et parce qu'elle reproduit en substance les dispositions des lois particulières.

CHAP. III

Autorités centrales indépendantes des ministères.

§ 96. — Il semble y avoir, dans l'énoncé de cette rubrique, une hérésie politique puisqu'il implique l'existence de fonctionnaires actifs et dont les actes ne dépendent pas du ministre responsable. Si l'on considère qu'en Allemagne les pouvoirs du Souverain sont absolus tant qu'un texte précis ne les limite pas, on admettra l'existence possible de catégories de fonctions ne tombant pas sous le coup de la responsabilité juridique, la seule réelle, et pouvant être confiées à des agents non responsables. En outre, la Constitution elle-même établit parfois l'irresponsabilité, lorsqu'elle dispense du contre-seing ministériel la décision royale en matière militaire. Enfin, ces autorités indépendantes ne sont forcément pas telles pour être exemptées des contrôles des Chambres et, au contraire, le plus souvent leur but et leur raison d'être sont de garantir les populations contre l'arbitraire des gouvernements, ou même de mettre les Chambres en rapport immédiat avec l'organe qui rend effectif leur droit de contrôle. Il en est ainsi, par exemple, en matière financière. La Prusse et le grand-duché de Bade, celui de Hesse, exonèrent leurs Cours des Comptes de toute subordination, envers les ministères mais n'ont certainement pas eu en vue de diminuer la responsabilité des ministres[1].

[1] La Bavière, la Saxe et d'autres États ont placé leurs Cours des comptes sous la dépendance, non pas du ministère des Finances, mais du ministère Uni. Le but poursuivi est différent. On a voulu augmenter le rang et le

En dehors des chambres financières, nous trouvons, comme autorités indépendantes du ministère, les administrations religieuses — conseils ecclésiastiques ou consistoires, — les cabinets des Souverains et, surtout, le Conseil d'État en Prusse et en Bavière, le Conseil privé en Wurtemberg.

Après avoir été depuis 1604 le véritable organe du Gouvernement, ou du moins le collège sans l'avis duquel aucune mesure importante n'était prise, le Conseil d'État prussien se vit réduit, lors de la réorganisation du royaume, à un rôle simplement consultatif. Cependant, son importance n'était pas nulle. Dans l'œuvre législative, énorme, accomplie de 1815 à 1848, sa contribution fut considérable. Les nombreux projets de lois qui aboutirent avaient été discutés, amendés, rédigés dans ses séances. Les réformes de 1848 ne pouvaient laisser subsister une assemblée dont l'influence en matière de législation eût dominé celle des Chambres électives qu'elles créaient. Le Conseil d'État ne fut pas supprimé en droit. On ne le tua pas, mais on lui enleva toute raison de vivre. En fait, il disparut. La Constitution de 1851, cependant, suppose son existence et un Édit royal de janvier 1852 le reconstitua.

Il est formé des princes majeurs de la Maison royale, des hauts fonctionnaires à qui leur grade confère le titre de conseillers d'État (feld-maréchaux, premiers présidents, etc.), des ministres en fonctions et des membres que désigne le choix royal. Comme attributions, il n'a que celle de formuler un avis sur les questions qu'on lui soumet et la loi existante n'oblige en aucun cas le gouvernement à recourir à cette formalité.

Il n'en est pas de même en Bavière. Sans doute, la loi n'y précise pas les points qui doivent être discutés par le Conseil d'État, mais elle lui donne voix délibérative dans certains

prestige de la Cour tout en ne créant pas de rapports directs entre elle et la représentation du pays.

cas. Il doit se prononcer sur les plaintes du Landtag qui signalent une violation de la Constitution ; il connaît des recours des fonctionnaires contre les mesures disciplinaires prises envers eux par les ministres respectifs, des recours provenant des cercles du Palatinat, dans certains cas. Par le seul fait que l'autorité du Conseil d'État est reconnue, que sa collaboration est exigée par la loi, même dans une mesure réduite, ses attributions consultatives ont une tout autre autorité que là où cette assemblée est oubliée par le législateur. Et, en effet, nous voyons qu'il est de règle de lui soumettre les projets de lois que présente le Gouvernement, de demander son avis au sujet des vœux émis en commun par les deux Chambres, que le budget est confectionné avec son concours et son approbation.

En somme, le titre de « conseiller d'État » est, en Prusse, hautement honorifique, certes, mais il y ressemble beaucoup à ce qu'il est en Russie, où les conseillers d'État, fussent-ils « actuels », ont une dignité et non pas une fonction, par la puissante raison qu'il n'y a pas de Conseil d'État. En Bavière, il n'en est pas ainsi et le Conseil d'État y remplit pleinement le rôle qu'indique son nom, pris littéralement.

Présidé par le prince-régent, il comprend six membres ordinaires, chacun d'eux représentant en fait un ministère ou une administration autonome (celle de l'amortissement de la dette, par exemple) ou une cour de justice. A côté de ces conseillers d'État « effectifs », quatorze membres extraordinaires, tous hauts fonctionnaires, s'ils ne sont pas grands seigneurs. L'an dernier, un de ces membres était Altesse Sérénissime et dix autres avaient conquis par de longs services administratifs le titre d'Excellence.

Quelque exact que soit le titre de ce conseil, il le paraît difficilement à un Français, qui songe à l'organisation de notre « Conseil d'État ». La comparaison n'est pas possible. C'est de notre ancien conseil privé qu'il faudrait rapprocher les hauts collèges allemands. Ce nom est précisément celui que porte la plus haute autorité consultative en Wurtemberg.

Elle a connu des destinées plus hautes et peut-être, de toutes les organisations qui survivent à leur gloire, aucune n'offre un tel abîme entre ce qu'elle fut et ce qu'elle est. Jusqu'à l'érection du Wurtemberg en royaume, le conseil privé était le seul gouvernement concret, mandataire des deux pouvoirs rivaux, et non ennemis, — le Duc et les États, — mais mandataire obligé, indépendant de ses mandants. Dès que la Constitution de 1819 fut venue donner une règle à la vie collective des Wurtembergeois, le conseil reprit, sinon son importance d'avant, du moins une importance presque égale. Le Roi gouvernait par lui. Il se survit à lui-même. Réunissant les ministres en exercice, quatre conseillers ordinaires et deux extraordinaires, il est comme une extension du ministère même. Sauf dans les matières ecclésiastiques, il n'intervient avec efficience que pour former le conseil de tutelle du Roi mineur et orphelin.

Les monarchies moindres n'ont pas de rouage comparable, si ce n'est, tout à l'autre extrémité de l'échelle, la principauté de Reuss l. a.

Le Cabinet princier, qui est en même temps « curie des fiefs », y est indépendant du ministère d'État, tout comme le consistoire auquel sont subordonnées les administrations scolaire et ecclésiastique. Mais le Cabinet ne dirige guère que les affaires personnelles du Prince. Ce ne sont pas uniquement des intérêts privés, mais ce ne sont des intérêts généraux que dans la mesure où le régime monarchique rend la confusion — ou la fusion — inévitable.

LIVRE VII

SELBSTVERWALTUNG

§ 97. — Le regret a été souvent exprimé qu'on ne puisse traduire exactement par un mot et sans périphrases le « Selbstverwaltung » allemand, le « self-administration » anglais, le « samooupravlénié » russe. L'expression qui s'en éloigne le moins est évidemment celle d'autonomie locale ou régionale[1]. Elle dit trop, ne rappelle pas le lien de dépendance, de subordination qui unit à l'État, à la collectivité nationale, la fraction des pays dotés de l'institution qu'il s'agit de qualifier. On serait tenté de proposer soit « auto-administration », en dépit de l'eurythmie, soit — et avec plus d'espoir — l'expression « autonomie administrative », l'adjectif étant là pour montrer que cette liberté, cette indépendance, sont à la fois spéciales et limitées.

D'ailleurs, et même exprimée par un terme qui lui est propre, cette institution a besoin d'être définie si l'on ne veut pas courir le risque de se méprendre sur sa portée. Tous les publicistes ne sont pas d'accord sur la définition à choisir, ce qui démontre bien la nécessité d'en établir une.

L'un y voit l'exercice du pouvoir administratif par des fonctionnaires non professionnels et appartenant eux-mêmes au nombre des administrés, ou, encore, par les

[1] On a essayé du mot « autocratie ». Il est moins expressif encore et conduit à une confusion non seulement de degré, mais de nature.

« corporations de droit public » subordonnées à l'État. La première définition ne fait que montrer une des formes les plus usuelles que revêt l'usage de l'autonomie administrative mais ne répond pas à la première règle d'une définition, puisqu'elle s'applique aussi à ce qu'elle ne cherche pas à définir. Non seulement l'État lui-même employe en Allemagne les services de fonctionnaires non professionnels mais dans d'autres pays, en Russie par exemple, et en dehors de l'administration, nous voyons qu'un nombre considérable de fonctions sont confiées à des agents qui, non seulement, ne sont pas professionnels, mais qui encore, comme pour le prouver mieux, ne reçoivent aucun traitement. De plus, cet essai de définition se heurte à celle que l'on propose en même temps et qui est meilleure. Si l'on voit dans l'autonomie administrative l'exercice de l'administration par les entités de droit public subordonnées à l'État — et c'est très probablement exact — rien n'empêche ces entités d'administrer au moyen de fonctionnaires professionnels et, par surcroît, rétribués et, en fait, c'est ce qui a lieu dans toutes les corporations de quelque importance.

M. von Savary, lui aussi, donne deux définitions mais a soin d'avertir que la première est théorique, trop générale. Si l'on voit dans le « Selbstverwaltung, l'antithèse du régime dans lequel une personne en représente une autre, dans l'exercice d'un pouvoir extérieur au cercle administré », le mot devient synonyme de liberté administrative. Ainsi étendu, ce que nous dénommons autonomie administrative est parfaitement incompatible avec l'unité de l'État, est absolument irréalisable à une époque où les limites des communes, les frontières des provinces sont de pures abstractions, où l'intercourse social réunit dans une vie commune journalière sinon toutes les divisions du pays, au moins celles qui sont voisines et exige, non pas qu'elles aient une administration commune, mais que leurs administrations soient semblables. La seconde définition de M. von Savary, moins compréhensive, moins théorique peut, à l'inverse, être adoptée sans modification : « L'autonomie administrative, dit-il, est la gestion, par ceux qui

composent une fraction déterminée du tout qui est l'État, des intérêts qui leur sont propres et, en vertu d'une délégation, de ceux que possède l'État dans l'étendue de leur circonscription. »

Il emprunte au professeur Laband un exemple dont l'importance n'est pas seulement démonstrative. Il assimile l'autonomie administrative[1] à celle qu'a laissée la Constitution de l'Empire aux États particuliers. Ceux-ci dirigent tous les intérêts qui leur sont propres, sans que l'autorité impériale intervienne autrement que pour assurer la similitude et la coordination nécessaires et ils sont les délégués de l'Empire dans la gestion des intérêts que possède l'Empire sur leur territoire, par exemple pour les douanes, les postes et, çà et là, l'administration militaire. Bien que l'exemple soit excellent, il ne faudrait pas en conclure que l'autonomie des « corporations de droit public envers l'État » est de même importance que celle des États envers l'Empire. Il suffit, pour éviter cette conclusion, de noter que ces « corporations » aptes à recevoir et à exercer l'autonomie administrative, ne sont pas seulement, en fait et en droit, les circonscriptions territoriales, les unités de la nation, mais aussi des corporations professionnelles, comme celle des avocats, des associations d'intérêts, comme les unions de propriétaires, des classes sociales, comme la noblesse. L'exagération du rapprochement apparaît dès qu'il amène à voir dans le groupement des avocats un État dans l'État, comme la Bavière forme un État dans l'Empire.

Ce n'est d'ailleurs que pour empêcher un exemple excellemment démonstratif d'insinuer une idée erronée que nous avons rappelé que l'autonomie administrative peut être accordée à des groupements non politiques. Ceux-ci sortent absolument du cercle de notre étude, où rentrent seulement les fractions territoriales qui seules font de l'indépendance laissée à leur gestion un facteur politique de premier ordre. Leurs membres, leurs citoyens, participant à l'administration, s'attachent à la chose publique. L'auto-

[1] Encore une fois, cette traduction n'est qu'un « à peu près ».

rité municipale, ou provinciale, étant mise entre leurs mains, toute usurpation du pouvoir central est rendue, ne disons pas impossible, mais immédiatement perceptible. Certes, l'autonomie communale ne saurait empêcher les attentats à la Constitution, mais elle prévient les lésions minuscules et journalières à la propriété et à l'indépendance des citoyens.

Ces effets se retrouveraient dans des pays autrement constitués que les États d'Allemagne. Il est pourtant très naturel qu'on ne s'y en rende pas compte. L'esprit public allemand — et non pas uniquement celui des publicistes — établit la distinction, la différenciation entre les gouvernants et les gouvernés. D'un côté le Souverain, détenteur de la puissance publique, tenu uniquement à l'exercer dans certaines conditions, avec la collaboration de certains organes, de l'autre, la nation. Celle-ci a pris des garanties mais veille incessamment pour les faire respecter. L'essence d'un pouvoir est de vouloir s'étendre. Les sujets savent que la meilleure barrière contre l'extension de ce pouvoir, dont l'origine est en dehors d'eux, est de former des groupements organiques et organisés, ayant la plus large activité possible. Au contraire, lorsque la différenciation est disparue, que les individus ne sont soumis qu'à leur collectivité, la crainte s'efface, si le danger s'accroît. Ne voit-on pas les ouvriers, si prompts à s'alarmer devant une mesure quelconque prise par le patron, accepter sans mot dire les injonctions des syndicats? Dans tout État l'autonomie locale a deux effets : le premier, d'assurer le respect de la Constitution, dans son texte et dans son esprit; le second, de protéger les intérêts locaux contre l'écrasement par les intérêts nationaux. On aperçoit les deux dans une monarchie constitutionnelle; l'État démocratique ne voit pas le second.

Elle n'est pas une panacée. Si elle garantit les membres d'une commune contre les abus de l'autorité gouvernementale, elle les prive en partie de la protection de l'État contre les abus de l'autorité municipale. Et ceux-ci sont autrement douloureux à supporter, sont autrement res-

sentis par leurs victimes. Par ce fait même, parmi une population éclairée, consciente du but de l'autonomie administrative, ils ne seront pas tolérés si, même, ils se produisent. Mais, et c'est ce qui fait de cette autonomie une mesure qui doit être adoptée avec prudence et par degrés, une population ignorante, impulsive mais sans force de résistance, en subira dans leur plénitude tous les inconvénients. Pour elle, le pouvoir dont les abus sont à craindre sera simplement rapproché et ces abus, au lieu de n'entrer que dans la sphère des droits politiques, la léseront ou la blesseront dans le détail de son activité.

§ 98. — D'ailleurs, la protection de l'État contre les abus de l'autorité municipale ne fait pas défaut. L'autonomie administrative n'existe pas sans une surveillance d'autant plus efficace que les pouvoirs de ceux qui l'exercent ne proviennent pas de la même source que celui dont l'abus doit être réprimé. Ailleurs, le suffrage qui a instauré le maire a aussi élu le député dont le vote a désigné le ministère au choix du chef de l'État. Blâmer ou punir le maire, c'est, pour le ministre, se déclarer contre le parti auquel il doit d'exister, sans lequel il ne saurait subsister. S'il l'oublie, le député est là pour le lui rappeler. Ce cercle, ou cette courbe, ne relie pas, en Allemagne, les autorités des communes et celles de l'État.

La circonscription fondamentale, l'*unité* administrative est, en Allemagne, comme en France, comme en Italie, la commune[1]. Son organisation est partout purement municipale. Tous ses organes procèdent d'elle-même. L'État — sauf les cas exceptionnels, et toujours amenés par une faute des élus locaux, où il doit nommer un commissaire gouvernemental — se borne à surveiller l'exercice de cette pleine autonomie.

[1] Nous rencontrons une petite difficulté de terminologie. Les Allemands nomment « groupement communal », « Kommunalverband », tous les groupements politiques partiels, ayant la personnalité : Provinces, cercles, ailleurs districts, et non pas seulement nos « communes », « gemeinde ». Une traduction littérale eût amené des amphibologies.

Ses fonctions sont ou propres ou déléguées. Les premières sont relatives à l'organisation corporative de la commune, à la gestion de son patrimoine, à l'exercice de l'autorité réglementaire purement locale. Les secondes impliquent l'accomplissement des devoirs de l'État que celui-ci a spécialement et strictement délégués aux autorités communales pour en assurer et en faciliter le fonctionnement.

Les circonscriptions plus grandes, dont un chapitre précédent donne l'énumération en étudiant la hiérarchie des fonctionnaires administratifs, sont ou des corporations, ayant la personnalité (Kommunalverband) ou de simples divisions administratives[1]. En ce dernier cas, elles sont administrées uniquement par les agents de l'État. Au contraire, si elles forment une corporation, elles possèdent et des biens, et des droits. Elles gèrent les uns, exercent les autres par les représentants qu'elles se donnent, les agents qu'elles choisissent.

Alors que les communes sont des unités naturelles dont les limites, d'ordinaire, ont été fixées avant que l'État n'eût pris naissance[2], les unités supérieures sont des créations de la loi[3] et le législateur a pu librement doser l'autonomie qu'il leur donnait et qu'elles ne retiraient pas de la nature des choses. Il ne l'a pas fait partout de façon uniforme mais, sans exception, et de quelque étendue que soit le domaine qu'il leur a reconnu comme propre, il ne leur a nulle part délégué de fonctions de l'État. Celles-ci, dans les provinces, dans les cercles ou dans les districts, sont toujours confiées à des agents du pouvoir central, fonctionnaires de carrière, et rétribués.

Récemment, on leur a donné pour collaborateurs des fonctionnaires non rétribués et élus par les éléments locaux. Cela ne constitue pas une dérogation au principe. Avant tout, la décision, l'autorité, appartiennent aux agents de l'État

[1] Le Regierungsbezirke prussien par exemple.

[2] Sauf les exceptions amenées par les variations ou le déplacement de la population.

[3] De même, en règle générale. En Prusse, au contraire, les provinces sont délimitées par l'histoire.

auxquels les élus locaux apportent les lumières nécessaires à une application efficace. De plus, ce nouveau rouage correspond dans le personnel administratif à une catégorie de la matière à administrer. La démarcation entre ce qui relève de l'État et ce qui met en jeu l'autonomie locale est loin d'être bien nette et un terrain neutre réunit les deux domaines. De même, les représentants régionaux qui concourent à l'administration déléguée sont, dans une proportion indéterminée, des agents et de l'État et de la corporation qui les choisit[1].

§ 99. — C'est à la loi des États particuliers qu'il appartient de fixer et l'organisation et l'attribution des communes. De même que, dans un même pays, les communes doivent avoir une constitution à très peu près pareille et des règlements qui ne diffèrent pas trop, de même il était utile, à un degré d'ailleurs bien moindre, que l'organisation communale dans les divers États de l'Empire, n'empruntât pas des types trop divers. Le résultat a été facile à obtenir. La commune est née pour ainsi dire spontanément et son évolution a été guidée par des facteurs qui influaient en même temps sur une partie considérable de l'Allemagne.

Deux systèmes cependant, se trouvent en présence. Dans l'un, les communes urbaines, les villes, ont une constitution différente de celle des campagnes. Dans l'autre, cette diversité n'existe pas et toutes les communes de l'État ont la même organisation.

C'est la première classification à établir ; c'est la première possibilité de groupement qui se présente. Avant d'observer en détail les diversités qui accompagnent en pratique cette ressemblance, on trouve que ces deux systèmes principaux ont des variantes, même en théorie.

§ 100. — Dans le premier système — celui des constitutions différentes, — le premier point est de savoir quelle

[1] Les Bezirksrat badois, les délégations prussiennes de district sont surtout des organes consultatifs, en dehors de leur compétence juridictionnelle. La seule vraie dérogation à cette règle se trouvera en Wurtemberg, lorsque la nouvelle organisation des Oberämter y sera en vigueur.

commune est urbaine, quelle autre est rurale. Sauf de rares exceptions, ce sont des circonstances historiques qui en décident et rarement on a eu recours au procédé qui fait intervenir le nombre des habitants[1] et qui a été adopté par la Prusse, dans la plupart de ses provinces, et par la majorité des États du nord-est. Il est en vigueur dans les provinces orientales, dans celles de Hanovre, de Westphalie, de Schleswig-Holstein et de Hesse-Nassau, dans la Saxe royale, la Saxe-Altenbourg, Oldenbourg, Brunswick, Anhalt, Lippe et Schaumbourg-Lippe; au centre, dans Saxe-Cobourg et Gotha; au sud, dans la Bavière à droite du Rhin.

Dans les villes, l'administration comprend deux organes :

Le « Magistrat collégial » ou « Conseil de la ville » comprenant un bourgmestre et son suppléant, — qui prend quelquefois le titre de second bourgmestre — et un nombre variable de membres;

Le collège des députés de la ville.

Le « Magistrat » détient, pour ainsi dire, le pouvoir exécutif et l'exerce par le bourgmestre auquel reviennent et la police locale, si le Gouvernement n'y pourvoit pas par des agents spéciaux, et la représentation de la commune.

Les députés ont le contrôle. Leur assentiment est nécessaire au budget, à la création d'impôts nouveaux, à la suppression d'impôts établis[2], aux actes importants de gestion, comme les aliénations d'immeubles, les emprunts[3].

S'il survient un différend entre ces deux corps, il est tranché en séance plénière et commune et cela suffit à empêcher toute assimilation entre l'organisation des communes et celle des États.

[1] Pour les exceptions, v. *infrà*.

[2] On remarquera, incidemment, que la question de savoir si les impôts durent jusqu'à leur suppression formelle, sans qu'il soit besoin d'un vote nouveau à chaque période électorale, a été résolue de façon affirmative en matière municipale partout, même là où elle reçoit une autre solution en matière politique.

[3] Les exceptions seront signalées en étudiant les diverses organisations communales.

Ce type fondamental subit des modifications peu importantes. Signalons pour l'instant qu'elles portent sur le caractère collégial du « magistrat » et sur l'intervention de l'assemblée de tous les citoyens, prévue en Bavière et en Saxe-Cobourg et Gotha.

Les communes rurales, au lieu du magistrat collégial, ont un chef unique, le bourgmestre ou le Schultze avec un ou plusieurs adjoints. Le collège des députés de la ville s'y retrouve, sous le nom de Conseil de la commune, mais sans changer d'attributions. Dans la majorité des provinces prussiennes ou des États, il est remplacé, pour les communes à faible population, par l'assemblée de tous les bourgeois. D'ailleurs, même dans les communes rurales importantes et dotées des deux organes, — bourgmestre et conseil, — l'assemblée générale doit être convoquée pour certaines affaires de particulière gravité.

Sans même tenir compte d'exceptions isolées, comme celles qu'offrent la Bavière et Hesse-Nassau, voilà déjà des types bien divers. Dans les villes, l'administration est collégiale ou non, l'assemblée populaire peut, ou non, être convoquée. Dans les campagnes, le contrôle est donné soit à un conseil élu directement, soit à l'assemblée. Nous en trouverons d'autres.

§ 101. — Le second système, celui de l'uniformité de constitution entre villes et campagnes, peut recevoir deux applications différentes : Ou le modèle unique est copié sur l'organisation assignée partout ailleurs aux communes rurales ou, au contraire, il donne à celles-ci l'organisation moins simple ailleurs réservée aux villes.

Le premier mode, qu'on appelle le type français, existe dans les provinces prussiennes rhénanes, dans le Palatinat bavarois, la Hesse, et dans les États de Thuringe que nous n'avons pas rencontrés dans le premier système (Weimar, Meiningen, les deux Reuss et les deux Schwarzbourg). Il est en effet pareil à notre organisation : Un maire, élu, le nombre utile d'adjoints, un conseil municipal. Pour que la ressemblance soit parfaite, beaucoup de

conseils municipaux délibèrent, comme celui de Paris, non pas sous la présidence du maire, mais sous celle d'un président spécial qu'ils se donnent.

Le second mode ne s'observe que dans deux États mais tous les deux fort importants, le royaume de Wurtemberg et le grand-duché de Bade. Comme les villes du Nord-Ouest, toutes les communes de ces deux États ont un organe exécutif collégial, pareil au « magistrat » bien que décoré d'un autre nom, et dont l'action est tantôt contrôlée, limitée par le conseil des députés (Gemeinde ou Burgerausschuss).

§ 102. — Si l'on excepte celle du Palatinat bavarois[1], toutes les législations allemandes rendent obligatoire l'acceptation des fonctions communales. Toutes édictent des peines — qui vont de la privation de l'éligibilité à une amende basée sur le chiffre d'impôt payé par le coupable, — contre un refus, ou une démission, que ne justifie pas une circonstance spéciale (maladie, âge avancé, exercice de la profession médicale, absence permanente ou prolongée ou, encore, le fait d'avoir été déjà revêtu, depuis un temps déterminé, d'une charge municipale).

C'est, en règle très générale, l'élection qui désigne les représentants des communes, mais on ne saurait aller plus loin sans se heurter à des exceptions plus nombreuses que les cas réguliers.

§ 103. — Ces dispositions générales, typiques, pourrait-on dire, ne s'appliquent à toutes les communes d'un même pays que sous la réserve de variantes nombreuses. Si, en Bavière, nous trouvons à droite du Rhin la différence entre villes et campagnes et, dans le Palatinat, l'organisation uniforme qualifiée de française, en Prusse, non seulement la province Rhénane est seule à ne pas faire cette distinction, mais, dans les autres, la constitution des communes offre une douzaine de types, sans compter les or-

[1] Et c'est un trait laissé par notre domination.

ganisations particulières issues de la liberté donnée, en certaines régions aux villes, de s'organiser à leur gré[1]. Leur énumération pourra sembler longue, mais elle permettra une rapidité plus grande dans l'étude de l'organisation communale des autres États, qu'il suffira de rapprocher d'une de celles que présente la Prusse.

Le type général est celui des provinces orientales. Il suffira de noter en quoi les autres en diffèrent.

Avant tout, qui est membre d'une commune urbaine? Tout habitant de la ville qui y réside depuis assez longtemps pour avoir droit au service des établissements publics et pour devoir contribuer aux charges communales. Tout membre n'est pas bourgeois, ou citoyen. Le droit de bourgeoisie — qui implique l'électorat et l'éligibilité aux emplois communaux — appartient à tout Prussien, membre de la commune, qui ne reçoit pas de secours publics depuis un an, n'est pas en retard chez le percepteur et qui, en outre, possède une habitation ou paye un impôt direct. Dans l'ancien duché de Nassau, les seigneurs médiatisés, leurs fonctionnaires[2], et aussi les fonctionnaires de l'État, ne peuvent devenir bourgeois. Ils sont d'ailleurs exemptés des impôts communaux dans une large mesure.

Les villes peuvent prendre tous les règlements qu'elles jugent utiles pour compléter la loi communale. Cette faculté ne va pas évidemment jusqu'à frauder cette loi et, pour s'assurer qu'il n'en est pas ainsi, le Gouvernement examine

[1] Sinon douze, du moins à peu près : 1° Loi urbaine des provinces orientales; 2° L. u. pour la Nouvelle-Poméranie et l'île de Rugen; 3° L. u. pour la Westphalie; 4° L. u. pour la province Rhénane; 5° L. u. pour le Hanovre; 6° Hesse-Nassau; 7° Francfort; 8° Schleswig-Holstein; 9° Heligoland; 10° la ville d'Orb. Et il faut y ajouter les dispositions particulières au district de Cassel et à celui de Wiesbaden, les deux lois pour Hohenzollern. Ce ne sont que les lois urbaines. Nous trouverons plus loin celles sur les communes rurales.

[2] On voit combien la situation faite aux familles qualifiées de médiatisées se rapproche de celle qui est reconnue aux familles devenues souveraines. Leurs employés sont qualifiés de « fonctionnaires » et possèdent à ce titre un caractère officiel.

ces règlements, au moyen de la délégation de district pour les provinces, du président supérieur à Berlin.

Les organes administratifs des villes sont : le magistrat et l'assemblée des députés. Ou, plutôt, car le nom change souvent, un conseil qui exécute, un conseil qui administre. En Hesse électorale, il s'y en ajoute un troisième, une délégation communale, représentant, ou mieux, tenant la place de l'assemblée générale des bourgeois. Elle compte de douze à quarante-huit membres et se divise en deux moitiés : la moitié permanente et la moitié extraordinaire. Elle est élue par les bourgeois avec la condition que la moitié de chacune des fractions doit être prise parmi les plus imposés. En Nassau, ce troisième organe existe de même mais dans une forme différente : au-dessous de 1.500 habitants, c'est l'assemblée générale elle-même qui est convoquée. Au-dessus, il y a une délégation comme en Hesse, mais en nombre six fois égal à celui du conseil. Elle est élue pour six ans, par le système dit des trois tiers, et est renouvelable par tiers.

Les députés — c'est-à-dire le quasi-équivalent de nos conseillers municipaux — sont en nombre variant avec la population. Dans les provinces de l'Est, douze conseillers au-dessous de 2.500 habitants, soixante de 90 à 120.000, six par excédent de 50.000, sauf modification par le statut local. En Westphalie, le nombre reste constant jusqu'à 30.000 habitants et augmente de six par 20.000 habitants en sus. Il est, en Hanovre, de quatre à vingt-quatre, à Francfort, de cinquante-quatre. En Schleswig-Holstein, de six à trente.

Ils sont élus par les bourgeois, auxquels s'ajoutent les individus qui, n'ayant pas cette qualité, paient en impôts directs d'État ou communaux plus qu'un des trois bourgeois les plus imposés, ainsi que les personnes juridiques imposées dans la commune en une proportion donnée.

Sauf en Schleswig-Holstein, où les élections ont lieu au scrutin direct et verbal, et à Francfort, où le scrutin est direct, le vote se fait par le système des trois tiers, chaque catégorie devant prendre la moitié de ses élus parmi les propriétaires d'immeubles. En Nassau, les députés doivent,

pour être élus, réunir une majorité des deux tiers des votants. La Hesse prussienne a le suffrage le plus indirect possible. Le « plenum » de la délégation, qui y remplace l'assemblée générale, nomme les conseillers municipaux (de deux à douze) parmi les bourgeois de vingt-cinq à soixante-dix ans et en en prenant la moitié dans les fort imposés.

Sont éligibles tous les bourgeois, sauf : 1° les fonctionnaires auxquels est délégué le pouvoir de surveillance de l'État; 2° les membres du magistrat ou les employés communaux rétribués; 3° les ecclésiastiques et les instituteurs primaires; 4° les magistrats judiciaires; 5° les fonctionnaires du parquet; 6° les employés de police.

Les députés sont élus partout pour six ans, renouvelables par tiers, chaque deux ans, excepté en Schleswig-Holstein où ils le sont par sixième et par an. On a prévu en Hanovre le cas où leur nombre ne serait pas exactement divisible par trois. Les élus le sont alors pour quatre ans et renouvelables par quart.

Le conseil, ou l'assemblée, juge les protestations contre l'élection de ses membres, sauf recours à la juridiction administrative.

§ 104. — Le « magistrat », à un ou plusieurs bourgmestres réunit un nombre d'échevins (ailleurs : membres du magistrat) variant de deux à dix, parmi lesquels un ou plusieurs peuvent être rétribués. Les échevins portent, en Hanovre, la qualification de « sénateurs » et, ce qui est plus important, une partie doit en être prise parmi les éligibles appartenant ou ayant appartenu au commerce ou à l'industrie. Si cela est jugé utile, il leur est adjoint un syndic, rétribué, bien entendu, et parmi les sénateurs qui ont subi l'examen pour la carrière judiciaire, un ou plusieurs peuvent aussi recevoir un traitement.

Les membres doivent être éligibles comme députés mais n'être ni députés ni rémunérés. Au-dessus de 10.000 habitants, le receveur municipal lui-même ne peut faire partie du magistrat. On est plus rigoureux en Westphalie où cette exclusion a lieu, quel que soit le nombre des habitants.

L'élection des échevins affecte des modes divers. Dans les sept provinces, l'assemblée des députés nomme les échevins et les assesseurs non rétribués pour six ans, le bourgmestre et les membres rétribués pour douze. L'élection de ces derniers peut être faite à vie. L'une et l'autre doivent être sanctionnées par l'autorité supérieure. Si la sanction est refusée, il est procédé à un nouveau scrutin. Si le conseil ne consent pas à y procéder, ou si son choix soulève encore l'opposition du Gouvernement, celui-ci envoie un commissaire royal pour suppléer au magistrat inexistant.

En Hanovre, le bourgmestre, le syndic, les sénateurs sont nommés à vie mais peuvent être révoqués, après un délai de douze ans, par les deux conseils décidant d'accord ou, en cas d'incapacité physique, mis à la retraite par le ministre de l'Intérieur. — A Francfort, le premier bourgmestre est nommé par le roi pour douze ans sur une liste de trois candidats que lui soumettent les députés et qui, d'ailleurs, ne lie pas son choix. — Dans le Schleswig-Holstein, la procédure est plus originale. Les membres du « magistrat » sont élus par le même corps électoral que les députés, c'est-à-dire par les bourgeois et assimilés, mais sur une liste triple dressée par une commission formée des échevins sortants et d'un nombre égal de députés. Le bourgmestre, quoique rétribué, n'est élu que pour six ans. — En Hanovre, le choix du bourgmestre et des échevins est confié aux conseillers assistés de délégués élus spécialement par les bourgeois en nombre triple de celui du conseil. C'est, en Hesse, la délégation permanente qui remplit ce rôle et qui, unie au Conseil, nomme le bourgmestre pour huit ans au moins, ou même à vie avec l'agrément royal.

§ 105. — Le conseil des députés de la ville a les attributions énumérées plus haut et qui se résument en deux mots : « contrôle administratif, législation financière ». Il délibère en outre sur les matières que lui soumet l'autorité supérieure. En cas de désaccord, ou simplement de divergence, entre les deux collèges, on recourt à une séance commune,

et, si un avis commun n'a pu être adopté, à la décision de la délégation de district (Bezirkausschuss). La législation spéciale au Schleswig-Holstein ne prévoit pas cette dernière voie et prescrit qu'en cas de dissentiment persistant, les choses restent en l'état.

Il y a là un fait digne d'être remarqué : Le « magistrat » est toujours en nombre inférieur à celui des députés. A suivre rigoureusement la théorie majoritaire, cette délibération commune serait parfaitement inutile puisque, au scrutin, l'avis de l'assemblée des députés prévaudra toujours[1]. Mais on a prévu que les votes n'ont pas toujours une simple valeur arithmétique; on s'est rendu compte que dans toute assemblée, grande ou petite, les chiffres donnés par le dépouillement des scrutins ne font que traduire l'opinion des personnalités dirigeantes les plus influentes, quel que soit leur nombre ; on a voulu prendre l'opinion, non pas au moment où elle aboutit sous forme de votes, mais à celui où elle se crée, se constitue sous forme d'échange, de communication, de formation d'idées. La même procédure se retrouve souvent en Allemagne où le même collège, légèrement modifié, presque insensiblement élargi, est constitué juge d'appel de ses premières décisions et c'est là, nous le répétons, une démonstration du caractère factice du dogme majoritaire.

L'assemblée nomme son président et son secrétaire annuels. Si son droit de contrôle lui assure la faculté de prendre connaissance de tous documents, pièces et registres, elle ne peut procéder à aucun acte exécutif. En Schleswig-Holstein, elle ne délibère que sur convocation du bourgmestre et en commun avec le « magistrat ».

Celui-ci, au contraire, agit partout de façon indépendante. Il est à la fois autorité locale, — chargé de l'intégralité des fonctions que l'État a déléguées à la commune —

[1] Sauf dans le cas où il serait adopté dans le conseil à une très petite majorité et repoussé par le magistrat à la presque unanimité. Même en ce cas, il suffirait d'établir que les votes seront totalisés.

et administration communale. Ses principales attributions sont : l'exécution des lois et règlements; les préparations des délibérations et l'exécution des décisions du conseil à moins que, et c'est son devoir strict, il n'y appose son veto, les jugeant nuisibles à l'État ou à la commune; l'administration des établissements et des biens communaux, la représentation de la ville, la répartition des impôts et prestations. Ses délibérations sont prises à la majorité des voix sous la présidence du bourgmestre qui, à son tour, doit s'opposer aux mesures qu'il condamne et en référer à la délégation de district.

Le bourgmestre dirige ou surveille toutes les affaires de la ville et, s'il n'y a pas de fonctionnaire royal, y est le chef de la police.

§ 106. — La règle, universelle en Allemagne, qui rend obligatoire l'acceptation des fonctions municipales, se précise en Prusse où les contrevenants voient leurs impôts directs majorés de 1/8 jusqu'à 1/4.

Le principe fondamental du système de la diversité de constitution entre villes et campagnes, est l'opinion très juste que la même organisation ne peut pas produire de bons effets dans une capitale de 300.000 âmes et dans un bourg minuscule de 1.200. Son application est moins aisée. On a bien séparé les villes des campagnes, mais on n'a pas pu, dans la première catégorie, faire des démarcations suffisantes. Pour rendre le système plus élastique, on a accordé aux villes de moins de 2.500 habitants la faculté de substituer au « magistrat » un bourgmestre individuel, assisté du nombre convenable d'adjoints pris parmi les députés. Il préside le conseil sans y conserver, bien entendu, le droit de veto qu'a le magistrat. En même temps, le nombre des députés est réduit à 6. Cette simplification doit simplement être approuvée par la Bezirkausschuss.

En Westphalie et en Schleswig-Holstein, le même droit est donné à toutes les villes, quelle que soit leur population, si les députés le demandent dans deux délibérations séparées par un intervalle déterminé et, même, cette orga-

nisation simplifiée peut être imposée aux villes dont les ressources sont trop modestes pour supporter les frais inhérents à une municipalité collégiale[1].

Le droit de bourgeoisie, même pour les membres qui réunissent les conditions auxquelles il ne peut être refusé, doit être au moins reconnu par le conseil municipal, s'il ne provient pas de l'hérédité. Sa collation donne droit à une double perception : celle d'une taxe modique, avec un maximum légal, qui représente le droit de collation ; celle d'une somme représentant l'équivalent des utilités auxquelles la nouvelle qualité de bourgeois fera participer l'impétrant. Les biens « bourgeois » des communes, les « allmend », sont seuls envisagés dans la fixation de cette taxe et il est interdit de tenir compte des utilités dont profitent tous les membres de la commune, bourgeois ou non, comme, par exemple, les services de l'assistance publique.

§ 107. — Ce sont les organisations des communes urbaines — dans les provinces prussiennes où des villes ont une constitution distincte — dont on vient de voir un résumé très sommaire[2]. Il nous reste à voir celle qui est commune aux villes et aux campagnes dans la Prusse rhénane et celle qui, ailleurs, est spéciale aux campagnes.

La première ne motive pas une exposition détaillée, car elle ressemble trop à la constitution simplifiée que les villes de l'Est ont le droit de se donner. Il est remarquable que les communes rhénanes aient, à l'inverse, la faculté de rendre collégiale leur administration avec les formalités imposées ailleurs pour la rendre individuelle.

L'organisation des communes rurales dans le reste de l'Empire offre une particularité essentielle. En France, en Italie, en Allemagne, même dans plusieurs grands États, l'entier territoire est divisé en communes. Aucune parcelle, si petite soit-elle, qui n'entre dans une circon-

[1] Peut-être cette élasticité des règles générales est-elle une des formes, ou plutôt une des conséquences, les plus importantes de l'autonomie administrative.

[2] Qui laisse de côté l'île de Rugen, la ville d'Orb, etc.

scription communale. Tous les citoyens appartiennent à une commune dès qu'ils ont un domicile et, en tout cas, nul ne peut posséder une parcelle de terre qui ne soit soumise aux charges et à l'autorité communales. En Prusse, et de façon générale, il n'en est pas de même. Les grands domaines, surtout s'ils sont depuis longtemps possédés par la même famille, les forêts, forment des communes particulières, des « circonscriptions de propriétés », même si une commune ordinaire les enclave de toutes parts. Le propriétaire ou son représentant y reçoit la délégation des fonctions de l'État qui revient ailleurs au chef de la municipalité; il est absolument assimilé à celui-ci, quant à cette fraction de ses devoirs. Au contraire, comme administrateur de la commune, il est naturellement soustrait à tout devoir et à tout contrôle de l'État. Ces « gutsbezirke », ces « communes de domaine », offrent un intérêt d'autant plus grand que le pays où elles se trouvent est moins important, car leur rôle est proportionnellement plus considérable et elles seront plus opportunément étudiées en les rapprochant des communes politiques des États où elles sont nombreuses.

En Prusse, les communes rurales, « Landgemeinden », ne font pas la différence entre les membres et les bourgeois. Elles renferment les habitants, c'est-à-dire ceux qui y résident autrement que de façon passagère, — en dehors des militaires qui n'y sont appelés que par leur service et n'y possèdent rien — et les « membres ». Ces derniers sont les habitants auxquels appartiennent l'éligibilité et l'électorat municipaux. A la différence de ce qui a lieu pour les villes, ces droits ne leur sont ni conférés, ni même reconnus. Leur obtention ne donne donc lieu à aucune taxe. Ils appartiennent, *de plano*, à tout Allemand — et non pas simplement à tout Prussien — jouissant de ses droits civils, habitant la commune depuis un an sans avoir eu recours à l'assistance communale et ayant satisfait aux charges qui lui incombent, s'il réalise en outre une des trois conditions suivantes : ou posséder une habitation dans la circonscription, ou

payer un impôt foncier de 3 M. annuels, ou supporter l'impôt afférent à 600 M. de revenu.

Le droit de vote, qui est une partie du droit communal, est accordé, sous certaines conditions, à ceux que la loi nomme des forains, c'est-à-dire aux personnes étrangères à la commune mais qui y possèdent des biens ou des établissements. Il appartient aussi aux personnes juridiques, notamment aux sociétés par actions et aux entreprises minières. Le fisc lui-même, en raison de ses intérêts dans la commune, est appelé à l'exercer.

§ 108. — Lorsque le nombre des membres de la commune ne dépasse pas 40, en règle générale — en Westphalie, 18 — les fonctions normales du conseil municipal sont exercées par l'assemblée générale directement. Si tous les membres y participent, les votes n'y ont pas tous la même valeur ou, plutôt, les votants n'y ont pas tous la même influence. Les propriétaires fonciers dont le revenu dans la commune est supérieur à 20 M. et inférieur à 50, ainsi que les patentés de troisième catégorie, ont deux voix. Les propriétaires de 50 à 100 M. de revenu foncier et les patentés de deuxième catégorie, trois voix. Les propriétaires de plus de 100 M. de revenu foncier, les patentés de première catégorie, quatre voix. Deux conditions générales complètent cet essai de représentation proportionnelle des intérêts. Les 2/3 des voix, au moins, doivent appartenir à des propriétaires fonciers ; aucun votant ne peut réunir plus de 1/3 des voix.

Au-dessus de 40 membres, et de 18 en Westphalie, l'assemblée communale n'a d'autres fonctions que d'élire une délégation, généralement désignée comme « représentation de la commune ». Le conseil comprend le chef de la commune et ses assesseurs, plus un nombre de conseillers triple au moins de celui du nombre de la municipalité, avec un maximum de 24. En Westphalie, ce nombre est moins arbitraire et varie de 6 à 18. Dans la province rhénane, il est de 6, 12, 18 ou 24, mais, là, se trouve une prescription particulière : Les propriétaires qui paient 150 M. d'impôt foncier et possèdent, d'autre part, la qualifi-

cation électorale y ont accès et voix délibérative. Partout, le conseil est élu pour six ans, par le système des trois tiers, les conseillers devant être, pour les 2/3 dans les villes à organisation rurale, pour la moitié dans les campagnes, pris parmi les propriétaires. Tous les électeurs sont éligibles, à l'exception des femmes, des ecclésiastiques et des employés communaux.

Le chef de la commune, l'équivalent du maire, reçoit des titres divers selon les régions, quelquefois selon l'importance de la commune. Qu'il soit « Schultze », « Scholze », « Richter », ou même qu'il porte, comme en Schleswig-Holstein, la qualification archaïque de « Lehnsmann », ses fonctions ne diffèrent en rien, qu'en proportion, de celles du bourgmestre là où la municipalité n'est pas collégiale. Avec une exception cependant : lorsqu'une ville demande, on doit accepter, une municipalité individuelle, le bourgmestre n'y a plus ni le devoir, ni le droit de suspendre l'exécution d'une décision du conseil, soit jusqu'à nouvelle délibération soit en attendant l'avis de l'autorité supérieure. Au contraire, le maire rural est muni de ce droit et ce devoir lui incombe. Il conserve, naturellement, l'un et l'autre, s'il est à la tête d'une commune importante qui — et la loi le permet — rende collégiale sa municipalité.

Les statuts locaux peuvent lui donner jusqu'à six assesseurs. Le nombre normal est de deux, partout ailleurs qu'en Schleswig où la loi n'en prescrit qu'un; comme lui ils sont élus par l'assemblée, ou la représentation, pour six ans. Leur élection doit être ratifiée par le Landrat qui ne peut s'y refuser que sur l'avis conforme de la délégation du cercle. Le chef de la commune est nommé pour six ans. En Hanovre, il peut l'être pour douze; de même en Westphalie, mais après une période probatoire de trois ans.

La seule particularité qui doive encore être notée est que l'assemblée, ou les assemblées là où existe une représentation, délibère avec une publicité limitée. Peuvent assister aux séances les hommes majeurs en possession de leurs droits civils et appartenant à la commune, même s'ils n'y ont pas le droit communal de vote et d'éligibilité.

§ 109. — Comme la Prusse, la Bavière n'a pas une organisation identique pour toutes ses communes mais elle n'offre que deux types : la diversité dans la Bavière proprement dite, l'uniformité dans le Palatinat.

A droite du Rhin, il existe, comme en Prusse, des fractions du territoire qui n'appartiennent à aucune commune, mais ce ne sont que les grandes forêts, les lacs, la cime inhabitée des montagnes. Vient-on à y élever des constructions permanentes et habitables, elles sont aussitôt incorporées à une commune voisine. La Bavière ne compte donc pas de sujets qui ne soient agrégés à une commune et il est inutile d'établir une distinction entre les communes politiques et les « circonscriptions de biens », au point de vue qui nous occupe.

Dans les autres, on distingue les simples habitants et les bourgeois. Quelles sont les prérogatives et les charges spéciales à ces derniers ? Aucun texte ne le dit et l'énonciation qu'en fait la loi communale n'est pas limitative.

La bourgeoisie est conférée par les autorités communales et exige les conditions suivantes : nationalité bavaroise, sexe masculin, majorité d'âge, séjour permanent, paiement d'un impôt direct. Les personnes juridiques et les propriétaires non résidant peuvent l'obtenir, sous la réserve que les femmes et les mineurs ne peuvent exercer les droits qui en résultent que par l'intermédiaire d'un représentant bavarois et majeur. Ceux des contribuables non résidant qui acquittent une des trois cotes les plus élevées ont ce droit. Les communes peuvent l'imposer aux Bavarois qui résident depuis cinq ans sur leur territoire et qui paient 5 M. 40, dans les villes au-dessous de 20.000 habitants, 6 M. 86 au-dessus. En ce cas, elles peuvent prélever une taxe d'entrée.

Les communes — et les règles ci-dessus s'appliquent à toutes — sont de trois catégories : Les villes dites immédiates, qui relèvent pour la surveillance de l'État des autorités du cercle et sont, en face d'elles, équivalentes à un district; les villes médiates soumises à la juridiction du district et, enfin, les communes rurales.

Les villes, qu'elles soient médiates ou non, ont une organisation semblable. Leurs organes sont : pour l'administration, un bourgmestre et un « magistrat » ; pour le contrôle et la représentation des habitants, les députés.

Le magistrat comprend de un à trois bourgmestres, selon que les villes ont moins de 10.000 hab., de 10 à 50.000, ou plus que ce dernier chiffre. Dans les villes immédiates seulement, un des bourgmestres doit être gradué en droit. Les autres membres du « magistrat » sont en nombre variable avec la population.

Les députés urbains, trois fois plus nombreux que la municipalité, sont élus pour neuf ans par les bourgeois et se renouvellent par tiers. Ils élisent pour six ans le magistrat qui se renouvelle par moitié.

Les bourgmestres gradués, c'est-à-dire ceux qui, en outre des conditions générales d'éligibilité, possèdent le diplôme nécessaire pour entrer dans la magistrature ou l'administration, sont assimilés aux employés d'État. Il en résulte qu'après trois ans ils sont irrévocables ou, du moins, ne peuvent perdre leurs fonctions qu'en conservant l'intégralité de leur traitement.

Les deux conseils — la municipalité et les députés — délibèrent séparément. En cas de dissentiment, on recourt à une séance commune mais purement délibérative, les décisions étant renvoyées aux séances particulières. Si le désaccord persiste, les choses restent en l'état, sauf en matière de budget ou d'examen des comptes où la décision appartient aux seuls députés.

Dans les villes, même, le collège du « magistrat » est autorité de police. De plus, à la différence de ce qui se passe en Prusse, c'est à lui, et non pas aux députés, qu'appartient la présomption de compétence.

Les communes rurales — toujours dans la Bavière proprement dite — ont un bourgmestre, une délégation communale qui remplit le rôle de nos adjoints et l'assemblée générale. Le rôle de celle-ci est de première importance. Elle admet, en outre de tous les bourgeois, les gros contribuables dans certaines conditions : si le tiers de tous les impôts

d'état dans la commune est payé par cinq personnes au plus, elles ont le droit, résidant ou non, d'intervenir aux délibérations financières. Elles peuvent — ou doivent suivant les cas, — se faire représenter. Dans les votes d'où peut résulter une modification des charges communes, tout contribuable dispose d'une voix par 17 M. 40 d'impôt qu'il paie, avec la réserve habituelle qu'il ne peut réunir plus du tiers des voix.

Cette organisation des communes rurales de Bavière est, à très peu près, celle de toutes les villes du Palatinat, avec une exception. La loi Bavaroise rend obligatoire l'acceptation des fonctions municipales gratuites ; à l'imitation de la nôtre, celle du Palatinat ne contient pas cette injonction.

Nous trouverons, entre la commune et le district en Bavière, ailleurs entre la commune et le cercle, une corporation plus grande que l'une, moindre que l'autre. Ce sont les « unions de communes », les « Landburgmeisterei », qu'on pourrait appeler une commune étendue. La Bavière possède des communes restreintes, des « Ortschaften ». Ce sont nos hameaux, nos écarts, dotés d'une administration propre. La délégation peut nommer des « Ortsfuhrer », qui ne sont pas tout à fait nos adjoints délégués ,car leurs attributions concernent exclusivement la section et ne leur confère en aucun cas juridiction sur le reste de la commune. Si la délégation n'y pourvoit pas, l'Ortschaft s'administre elle-même en élisant soit un curateur, soit un conseil de curatelle de trois à cinq membres ou, encore, en gérant directement ses intérêts spéciaux. Dans le Palatinat, le curateur se nomme « administrateur » et le conseil qui peut le substituer a de deux à quatre membres. Ce sont là des différences insignifiantes. Il en est une plus importante, c'est que l'autorité du Bourgmestre est formellement réservée, d'où diminution — non pas de l'autonomie qui est un bien grand mot, incompatible avec le caractère présumé de la commune même — mais de la liberté de gestion de la minuscule collectivité.

§ 110. — Les États qui, comme la Prusse — il ne serait pas tout à fait juste de dire à son exemple — et la Bavière, ont une constitution différente pour les communes urbaines et les communes rurales sont, on l'a vu, la Saxe royale, le grand-duché d'Oldenbourg, les duchés d'Anhalt, de Brunswick et de Cobourg et Gotha, les principautés de Lippe-Detmold et de Schaumbourg-Lippe. Dans aucun, la division entre les deux catégories de communes n'est basée sur un chiffre déterminé d'habitants ou sur un total d'impôts payés. C'est le passé qui décide de ce fait présent. Dans le royaume saxon, par exemple, toutes les villes, sauf une exception, sont telles depuis le XVIII[e] siècle. L'importance relative des agglomérations s'est modifiée et ce ne sont pas les moins considérables qui ont encore la charte des campagnes, et qui offrent encore cette particularité de ne pas comprendre tout le territoire qu'elles embrassent. Les villes, en effet, ne connaissent pas ces parcelles soustraites à leur autorité, exemptes de la participation à leurs charges, qui sont les Gutsbezirke, alors qu'à l'exception d'Oldenbourg, nous trouvons dans toutes les communes rurales ces terres indépendantes.

La population des villes dans les États envisagés se divise en « habitants » et bourgeois. L'« habitant » se définit aisément et il suffit pour l'être de résider de façon stable. La bourgeoisie qui, dans les villes n'entraîne pas la participation à des biens bourgeois ou à des utilités spéciales, et dont la prérogative se borne à l'électorat et à l'éligibilité, s'acquiert par le fait même que les conditions nécessaires sont remplies ou bien elle exige la délivrance d'un diplôme spécial. Ces conditions sont : vingt-cinq ans d'âge, un domicile dans la commune de deux ans au moins, un certificat de bonnes vie et mœurs, le paiement d'un impôt direct, la capacité de disposer. La loi allemande n'admet pas qu'un homme déclaré, par sentence de justice, inhabile à gérer ses propres affaires puisse sagement décider de celles d'autrui. Oldenbourg et Lippe refusent la bourgeoisie aux serviteurs et ouvriers nourris par leurs patrons. La clause est moins surprenante si l'on songe que l'ensemble de ces con-

ditions forme ce que les législateurs appellent : l'indépendance. Dans leur pensée, — qui n'a d'ailleurs rien de dogmatique et qui a visé à codifier les coutumes alors existantes, — la commune est plutôt une agrégation de ménages que d'individus et c'est, dans la limite du possible, aux chefs de ménage qu'ils ont confié la direction de ses intérêts. Oldenbourg, Anhalt et Lippe-Detmold donnent la bourgeoisie à tout Allemand qui possède ces conditions. La Saxe la réserve aux Saxons, Altenbourg aux Altenbourgeois, Brunswick aux Brunswickois. C'est une différence de tendance, insignifiante en fait. L'art. 3 de la Constitution de l'Empire prescrit l'égalité parfaite, dans tous les États, entre tous les Allemands. Admit-on que cette disposition ne rende pas nulle l'exigence des trois derniers pays, elle la rend inefficace en fait, puisque l'Allemand non national peut, en possédant les conditions nécessaires à la bourgeoisie, exiger sa naturalisation, sans frais, et par suite surmonter l'obstacle qu'on suppose resté debout.

La bourgeoisie n'est pas qu'une prérogative. Si elle apporte le droit d'élire et d'être élu aux fonctions communales, elle entraîne l'obligation d'accepter et d'exercer ces fonctions. Beaucoup se déroberaient à l'honneur pour se soustraire aux devoirs. On y a pourvu. La bourgeoisie peut être imposée. Généralement, on ne contraint à leur acceptation que les habitants acquittant des impôts plus élevés, ayant une résidence plus longue que ce qui est exigé pour l'obtention du droit qu'on les force à revêtir. Ailleurs, qui peut être bourgeois, doit l'être.

En Saxe, en Oldenbourg et dans les deux principautés de Lippe, l'administration est confiée à deux organes : le conseil de ville ou « magistrat » — les deux termes sont équivalents — et l'assemblée des députés.

Dans le royaume saxon, le bourgmestre — rétribué — est élu par le conseil de ville, réuni à l'assemblée des députés. Ceux-ci élisent seuls les autres conseillers pour six ans. S'ils usent de leur droit d'en rétribuer un qui sert d'adjoint au bourgmestre, il est souvent nommé à vie.

Quelquefois, aussi bien le bourgmestre que son adjoint rétribué ne sont nommés que pour douze ans, à l'expiration desquels ils doivent être nommés à vie ou recevoir la moitié du traitement comme pension de retraite.

Les députés sont élus par tous les bourgeois, au scrutin direct et secret, sans divisions ni classes, avec la seule réserve que la moitié des élus doit être domiciliée. Aux électeurs s'adjoignent les sociétés par actions, les corporations possédant ou exploitant dans la circonscription.

Dans le conseil de la ville, comme dans l'assemblée des députés, un membre au moins doit être avocat. Inutile de dire que la condition est toujours surabondamment remplie.

Le fait que le bourgmestre reçoit un traitement a pour conséquence logique et, d'ailleurs, légale, qu'il doit toute son activité aux choses de la commune. Il le place dans une situation de supériorité « envers son conseil » qui ne permet guère à l'administration de rester purement collégiale. Cette remarque est vraie ailleurs qu'en Saxe, mais sa justesse est moins généralement reconnue. Les publicistes saxons ont recouru à une comparaison à laquelle il n'y a rien ni à ajouter, ni à retrancher, et ont assimilé l'assemblée des députés à l'assemblée générale des actionnaires d'une compagnie, le conseil de ville à son conseil d'administration, le bourgmestre à un directeur statutaire.

Oldenbourg, comme la Bavière, a deux catégories de villes. La distinction, d'ailleurs, n'a de réalité qu'en ce qui touche l'exercice de la tutelle de l'État.

L'assemblée, de six à vingt-quatre membres, est élue directement par les bourgeois. Les deux tiers des élus doivent être propriétaires fonciers et payer soit 15 M. d'impôt foncier, soit 16 M. d'impôt sur les bâtiments. Si le nombre de contribuables de la commune imposés à ce chiffre n'égale pas au moins quatre fois le nombre des députés à élire, le cens est réduit proportionnellement. Ils sont tous élus pour quatre ans, renouvelables par moitié, et l'on nomme en même temps des suppléants afin de ne pas

recourir à des élections partielles et de maintenir l'assemblée au complet.

Celle-ci n'élit un bureau que dans les grandes villes. Elle est ailleurs présidée par le bourgmestre ou un membre de la municipalité qui est composée d'un bourgmestre et d'au moins deux membres dont un a qualité pour le suppléer.

La loi « renvoye au statut de chaque ville » (art. 30, § 3) pour les prescriptions plus détaillées, mais elle pose le principe général que les bourgmestres des grandes villes doivent être diplômés en droit, se soumettre aux dispositions de la loi sur les fonctionnaires civils et, aussi, que l'État prend à sa charge la moitié de leur pension de retraite. Les bourgmestres sont nommés par la réunion des députés et de la municipalité, soit pour huit ans, soit à vie. Les autres membres de la municipalité le sont par les députés seuls et pour huit ans, renouvelables par moitié.

Les villes de la principauté de Lippe — huit agglomérations y portent ce titre — ont une assemblée de douze à vingt-quatre députés élus, non plus par le suffrage égal, mais par le système des 3/3, avec la réserve que chaque catégorie doit réunir au moins vingt électeurs. Ils élisent le « magistrat », formé d'un bourgmestre et d'au moins deux membres. Le bourgmestre, élu d'abord pour six ans, ne peut, en cas de réélection, l'être pour moins de douze. S'il l'est à vie, il acquiert les droits et devoirs des fonctionnaires d'État ; s'il l'est pour douze ans, à l'expiration de ce temps, ou en cas d'invalidité, il reçoit comme retraite le tiers de son traitement.

Schaumbourg-Lippe ne compte que deux villes, Buckebourg et Stadthagen. Ce sont les sièges des deux Landräthe et elles sont administrées, au point de vue municipal, par un magistrat collégial. Les communes rurales ont un « Vorsteher » et un conseil communal formé des électeurs eux-mêmes, c'est-à-dire des « habitants indépendants » âgés de vingt-cinq ans, s'ils ne sont pas plus de dix-huit ; de leurs élus, s'ils dépassent ce nombre.

Cette monarchie, la plus petite de l'Empire, a des arti-

cles qui appellent l'attention dans sa constitution des communes. Cette constitution laisse au statut propre à chaque commune le soin de régler comment sera réglé le coefficient électoral en proportion des impôts payés et se borne à prescrire que « Nul ne pourra réunir plus du tiers des voix. Cependant si un contribuable paie la moitié, ou davantage, des impôts de la commune, il pourra revendiquer la moitié des voix ». Il fait partie de droit du conseil communal élu.

Ce conseil, ou la réunion des électeurs, nomme le Vorsteher pour six ans, et, après une épreuve de trois ans, peut le nommer pour douze.

Une caractéristique plus importante, c'est qu'aux communes n'appartiennent ni les biens du souverain et de ses parents, ni leurs personnes. Cela complète la nature particulière de cette seigneurie souveraine. A côté des soixante-six communes politiques, le Domaine a créé douze communes « domaniales » dont le territoire est aussi étendu que le leur. Pour tout exprimer d'un mot, elles ne ressortissent des autorités, ni du ministre d'État et ne relèvent que de la Chambre de la Cour.

Les Vorsteher sont les agents de l'autorité supérieure dans les limites de leur commune, sous les ordres du Landrathe. Les « Magistrats » au contraire, sont exclusivement organes municipaux.

Les trois duchés d'Altenbourg, d'Anhalt et de Brunswick possèdent un organe particulier. Ils ont d'abord l'assemblée des députés, élue au système des 3/3, le magistrat composé d'un bourgmestre salarié et de plusieurs membres et, en outre, la réunion de ces deux conseils qui devient le *conseil de ville*. Cette assemblée plénière élit, en Brunswick, tous les membres du magistrat, ailleurs le Bourgmestre de carrière, mais ce n'est là que la moindre partie de sa compétence. L'assemblée des députés ne conserve guère que le contrôle sur l'administration du magistrat. Toutes les décisions que ce dernier ne peut prendre seul doivent provenir de l'assemblée plénière. Elle seule peut, en Brunswick, adresser des vœux au Souverain, ses représentations

à la Diète, statuer sur l'admission de nouveaux bourgeois. D'elle dépendent, en Anhalt, la collation de la bourgeoisie active ou honoraire, la promulgation de statuts, l'aliénation ou l'acquisition de biens immeubles, l'émission d'un emprunt, l'établissement d'impôts communaux et « toutes les affaires qui concernent le patrimoine communal et son administration ».

L'organisation mérite l'étude. Elle s'éloigne de celle dont nous avons coutume. La majeure partie du magistrat est élue par les députés et pourtant ceux-ci ne peuvent agir dans les affaires de quelque importance qu'avec le concours de ceux qu'ils ont élus. D'un autre côté, la différence de durée des fonctions amène fréquemment la conséquence que les membres des magistrats ont été choisis par une assemblée de députés qui n'existe plus. Le bourgmestre, en outre, est rétribué, possède une capacité spéciale; sa nomination pour une longue durée a été ratifiée par le Gouvernement. Il semble être plutôt en face du conseil qu'à côté de lui. Ce sont deux pouvoirs différents, sinon divergents, qu'on réunit pour une délibération commune, prise par tête. Ne paraît-il pas évident que les députés, en grande majorité, l'emporteront toujours? que, s'il était expédient de donner au magistrat la faculté de se faire entendre, il était illusoire de lui donner un droit de suffrage inopérant, vu les proportions respectives? Et que dire de la compétence, donnée en Brunswick à l'assemblée plénière, de connaître des appels contre les décisions des députés de la ville? Peut-on espérer qu'une assemblée reviendra sur la volonté qu'elle a exprimée, par le seul fait qu'elle se joindra les détenteurs d'un pouvoir qu'elle a conféré peut-être mais qui ne dépend plus d'elle, qui limite le sien?

Cette hypothèse invraisemblable se réalise si souvent en fait que la théorie n'a plus le droit de la déclarer déraisonnable. Pour comprendre ce phénomène, il suffit de renoncer pour un instant aux habitudes de notre vie publique, de retourner aux coutumes de notre existence privée. En

dehors des parlements contemporains, des assemblées municipales de quelques capitales et aussi de groupements d'intérêts qui ont adopté les usages parlementaires, les questions ne se résolvent pas par l'arithmétique élémentaire. Personne n'a jamais songé que tel individu est honorable parce que 101 passants le saluent et que 99 le regardent avec mépris. Nul n'a jamais songé à engager ses capitaux dans une entreprise qui séduisait dix mille capitalistes et en effrayait neuf mille. De ce que les grandes assemblées politiques ont dû recourir au vote numérique pour synthétiser l'opinion de leurs membres, il ne s'ensuit pas que ce moyen, adopté faute d'autres, puisse s'élever à la hauteur d'un principe et s'opposer à la nature des choses, dans un autre domaine. Une administration communale doit ressembler plutôt à un groupe familial, où les opinions se fondent, qu'à une chambre politique, où elles se comptent.

§ 111. — La constitution des communes rurales offre une diversité moins grande. Un bourgmestre administrant, la législation et le contrôle appartenant à l'assemblée générale ou, si la commune a une population déterminée, à une délégation qui la représente. Le bourgmestre n'est tenu à la possession d'aucun diplôme. Quoiqu'il puisse recevoir une indemnité pour son travail, il ne doit pas tout son temps à la commune, et a faculté d'exercer une profession, sauf celle de cabaretier ou d'aubergiste.

C'est surtout dans les États qui nous occupent que l'on voit nettement le caractère artificiel des communes rurales si on les compare aux villes urbaines. En Oldenbourg, par exemple, les villes existaient depuis longtemps et ce n'est qu'au début du XIX[e] siècle qu'y naquit la commune telle que nous la concevons. Jusque-là, de rares seigneuries, des paroisses, des associations de paysans où l'on voit poindre le germe du système électoral[1], mais qui laissaient

[1] « Le soin des intérêts et la représentation des droits de la « paroisse » étaient conférés par le règlement de 1753 aux associations paysannes qui formaient le souverain. Leurs chefs avaient, comme indemnité, l'exemption

en dehors d'elles les habitants d'une autre classe, communautés plutôt que communes. Çà et là, sans plan bien précis, surtout sans entente suffisante, quelques efforts avaient été faits avec de modiques résultats. Le sénatus-consulte du 13 décembre 1810, en annexant l'Oldenbourg à la France, y établit notre organisation. Napoléon ne s'arrêtait pas devant les résistances, vinssent-elles de la formidable inertie des choses, et l'effet de ces décrets était déjà visible lorsque ses troupes durent le rejoindre vers le Sud. La monarchie d'Oldenbourg restaurée ne songea pas, — et ceci soit dit à sa gloire — à renoncer à un progrès évident, par cela seul qu'il était dû à l'envahisseur. Elle continua l'œuvre. Les bailliages firent place aux aemter, les paroisses aux communes. Celles-ci furent pourvues d'un Amtsmann qui devait être, disait la loi, « le père de ses administrés » et que la loi munissait vraiment de tous les droits paternels. Peu à peu, le système acheva de se moderniser. La loi de 1873 a supprimé les associations de paysans comme entités politiques. Elle les a laissé subsister en en faisant de simples sections de la commune. Les bauerschafften d'Oldenbourg ressemblent fort à l'Ortschaft de Prusse. Elles élisent un bailli, ou chef paysan, qui représente auprès d'eux le maire trop éloigné et est leur interprète auprès des autorités. Si elles ont des intérêts particuliers, elles participent à tous ceux de la commune et ne ressemblent en rien aux nombreuses communes indépendantes de l'Anhalt[1].

de la corvée pour eux et leurs attelages. Avec le bailli et l'écrivain du bourg, ils surveillaient les foires ensemble — c'était la part d'autorité déléguée — et administraient chacun son association. Le restant des membres délibérait sur la place publique, *choisissait des mandataires pour exécuter ses décisions*. Les chefs de la même paroisse se réunissaient pour les intérêts communs a toute la paroisse et prenaient les mesures nécessaires, mais, depuis 1771, *après avoir demandé avis de l'association qu'ils présidaient* » (Dr Kollmann, *Description des communes d'Oldenbourg*, Oldenbourg, 1897. Lettmann, éd.).

[1] Les communes rurales oldenbourgeoises ne sont qu'exceptionnellement composées d'une agglomération entourée d'un territoire plus ou moins étendu. En règle générale, elles réunissent un certain nombre d'habitations isolées, éparses dans les limites de la circonscription, quelquefois des ha-

Dans ce dernier duché, les autorités communales ont des attributions particulièrement larges et on est surpris de les voir conférer, ou déléguer, à un propriétaire. D'autant que quelques-unes de ces communes indépendantes ont une population assez nombreuse. Il se produit des cas étranges comme celui que nous avons relevé à Ballensted où voisinent une commune-château et une commune-forêt qui ont un maire commun.

§ 112. — Les États qui ne possèdent qu'une loi municipale unique, applicable aussi bien aux villes qu'aux campagnes, et qui ont choisi le type rural ou français, c'est-à-dire un maire individuel et non collégial, sont, répétons-le, avec la Prusse rhénane et le Palatinat bavarois, les grands-duchés de Hesse et de Weimar, le duché de Meiningen, les deux Reuss et les deux Schwarzbourg.

La Hesse ne met entre les deux sortes de commune que la différence du mode de nomination des municipalités. Pour décerner le titre de « ville », elle a une mesure plus précise que la tradition. Toute commune de plus de 10.000 habitants est toujours une ville. De 3 à 10.000, elle peut en recevoir la qualification par le grand-duc. Au dessous de 3.000, elle est toujours commune rurale.

Le grand-duché possède aussi des « Gutsbezirke », sous le nom de « finages autonomes ». Elles ont les mêmes devoirs que les communes politiques mais le propriétaire

meaux. C'est ce qui a fait conserver en partie l'institution des Bauerschaften, ces corporations paysannes qui élisent leur chef auquel sont conférés certains devoirs de police rurale.

On ne peut que signaler l'existence des communes spéciales, ecclésiastiques et scolaires. On les retrouve partout en Allemagne mais à Oldenbourg, leur très-utile étude est rendue aisée par la clarté des textes qui les régissent. Leur territoire ne coïncide pas forcément avec celui de la commune politique. Elles peuvent en embrasser deux, et davantage, ou réunir des fractions de plusieurs. Pour démontrer que ce sont bien des communes, au sens propre du mot, — quelque difficulté que fasse notre esprit pour l'accepter — un détail suffit : Leur organisation, leurs attributions, leur représentation sont réglées par la loi du 15 avril 1873, faite pour les communes politiques mais dont toutes les dispositions leur sont rendues applicables.

est seul tenu à leur accomplissement, seul responsable de leur transgression.

Une particularité de la commune hessoise est la triple qualité que peuvent revêtir ses membres. Ils en sont les habitants, du fait qu'ils y résident; les bourgeois, s'ils reçoivent cette qualité d'une délibération de l'autorité municipale ou s'ils l'héritent d'un père bourgeois ou fonctionnaire, sans qu'on puisse la leur imposer; ils en sont enfin les citoyens, s'ils réunissent les qualités nécessaires au droit électoral.

Les prérogatives bourgeoises ne sont donc pas, ici, l'électorat et l'éligibilité, mais le droit de participer aux « Allmend ». Il en résulte — l'observation est du prof. Cosack — que là où les « Allmend » font défaut, la bourgeoisie joue un rôle insignifiant, constitue un titre nu que personne ne se soucie de revendiquer.

Les citoyens ou, si l'on préfère, les membres de la commune politique sont les habitants de nationalité allemande, mâles, âgés de vingt-cinq ans, contribuables communaux, depuis deux ans en possession de leur domicile de secours, ce qui implique quatre ans de résidence. En outre, ils doivent offrir les conditions habituelles, avec cette clause que le retard dans le paiement des impôts doit être de plus de deux mensualités pour leur enlever le droit électoral.

Les villes — car leur similitude avec les campagnes n'est pas absolue dans la forme — ont, comme celles de France, un conseil municipal qui élit un maire et des adjoints. Le conseil est élu pour neuf ans, renouvelable par tiers, au scrutin direct, général et secret. Le but que la Prusse poursuit par la division des électeurs en curies est visé ici par l'obligation de prendre la moitié des conseillers parmi le tiers des contribuables les plus imposés. Le maire est rétribué et ne peut exercer aucune autre profession. Il peut ne pas être Hessois, pourvu qu'il soit Allemand. Il est nommé pour douze ans d'abord et à vie en cas de réélection. Les adjoints, qui doivent être Hessois, sont nommés pour six ans, à moins qu'ils ne soient rétribués, auquel cas ils sont élus dans les mêmes conditions que le maire.

Dans les campagnes, le conseil est élu sans égard à la réserve faite dans les villes pour le tiers le plus imposé. En revanche, le plus gros contribuable, s'il paie à lui seul le quart des impôts communaux, ou plus de 1.500 florins, y a voix délibérative. Ce sont les électeurs, et non pas le conseil, qui nomment le maire et les adjoints. Le maire n'est pas payé, peut exercer librement une profession, sauf à en demander la permission à la délégation du cercle s'il est hôtelier ou cabaretier. Il doit être non seulement Hessois, mais domicilié dans la commune qu'il administre.

Dans le grand-duché de Saxe, nous ne retrouvons pas la division tripartite des membres de la commune hessoise. On n'y distingue que les habitants et les bourgeois, et ceux-ci sont les habitants qui réunissent les conditions habituelles. Pour le devenir, point n'est besoin de l'hérédité. Cependant les « Allmend » ont, en Saxe-Weimar, une importance assez grande pour qu'il y ait iniquité à y faire participer trop de nouveaux bourgeois sans aucun sacrifice de leur part. La difficulté a été assez ingénieusement tournée. En outre de la taxe d'entrée, qui est au maximum de 10 florins, on peut exiger du néo-bourgeois, soit qu'il paie dix fois la somme annuelle qui représente les utilités qui lui reviendront, soit — car ce serait en bien des cas élever une barrière infranchissable — qu'il renonce à cette participation pendant quinze ans à dater de son admission.

L'assemblée communale se compose, non pas seulement de tous les bourgeois mais des personnes résidant dans la commune et, même, de celles dont le domicile est ailleurs, si l'impôt communal qu'elles acquittent est égal à celui d'un des trois bourgeois les plus imposés. Dans les grosses et moyennes communes, urbaines ou non, cette assemblée a pour mission principale d'élire les députés et la municipalité. En ce cas, chaque votant a un vote égal. Dans les communes moindres, c'est l'assemblée qui tient lieu de conseil municipal et chaque votant a une voix par 500 M. de revenu soumis à l'impôt communal.

Le bourgmestre est, comme en Hesse, élu soit pour un

délai fixé, soit à vie. De même, ses adjoints, s'ils sont rétribués.

C'est, à très peu près, l'organisation de Saxe-Meiningen, dont il convient de citer l'article qui permet à un ou plusieurs citoyens de déférer à la justice administrative toute décision municipale ayant pour effet de faire peser sur eux seuls une charge nouvelle.

A Schwarzbourg-Rudolstadt, les domaines du Prince ainsi que les forêts des particuliers au-dessus de quarante-six hectares ne font partie d'aucune commune. Les biens équestres forment des circonscriptions indépendantes. Les communes rurales n'ont qu'un maire et un adjoint, si elles ne dépassent pas trois cents habitants. Au-dessus, l'assemblée élit un conseil de quatre à six membres. Dans les villes, les bourgeois nomment le conseil pour six ans, le bourgmestre, qui est de carrière, le plus souvent à vie.

De même, en Schwarzbourg-Sondershausen et en Reuss-Greiz. — En Reuss l. c., pas de Gutsbezirke. A l'exception des princes du sang, tous les habitants ont les droits et devoirs municipaux. Dans les deux capitales, Géra et Schleiz, la municipalité est collégiale. Ailleurs, à côté du conseil, est l'assemblée, organe d'élection et de referendum.

§ 113. — Le royaume de Wurtemberg et le grand-duché de Bade ont pris, pour type unique, le type collégial.

En Wurtemberg, sans réserve, toute terre appartient à une commune. Comme en Hesse, la classification est purement arithmétique et les trois classes de municipalités, — qui ont leur importance pour la nomination du maire, pour la compétence de la juridiction municipale et pour les impôts, — dérivent du chiffre des habitants (jusqu'à 1.000, de 1.000 à 5.000, au-dessus de 5.000).

Les bourgeois, seuls électeurs et éligibles, le sont par hérédité, mariage ou collation. Une des conditions de celle-ci est la nationalité wurtembergeoise et paraît être supprimée par la constitution de l'Empire. Il faut de plus

avoir vingt-cinq ans et payer un impôt direct. Cependant, est bourgeois de droit celui qui est élu chef de la municipalité.

Les organes sont au nombre de trois : le chef de la municipalité (Schultheiss dans les campagnes, Stadtschultheiss dans les villes secondaires, Oberburgmeister dans les grandes villes), le conseil municipal et la délégation des bourgeois. Sous l'ancien droit, les membres du conseil étaient nommés à vie. La délégation était là pour surveiller ces administrateurs indépendants de leurs administrés. L'organe a survécu au besoin.

Le conseil municipal administre toutes les affaires de la commune, la représente devant l'État et en justice, veille à l'accomplissement des fonctions déléguées par l'État. Le chef de la municipalité n'est que son agent exécutif. D'ailleurs, l'État exerce sur le conseil une tutelle plus étroite qu'ailleurs. Par exemple, son approbation est nécessaire lorsqu'il s'agit de rétribuer, ou de rétribuer mieux, un membre du conseil, de lui allouer une indemnité. Il ne s'en est pas remis uniquement à la délégation du soin de protéger les intérêts des contribuables.

Le conseil, de 9 à 24 membres, est élu pour six ans par tous les bourgeois. Ceux d'entre eux qui ne résident pas ne sont électeurs que s'ils paient un chiffre d'impôts variable, mais en général de 25 M.

Au-dessus de 10.000 habitants, c'est-à-dire dans la première classe des villes, on peut nommer un ou plusieurs conseillers salariés. Leur élection est faite par le conseil réuni à la délégation, pour six ans ou à vie. Ils doivent avoir subi l'examen ordinaire, ou des finances, ou de l'administration. En outre des fonctions de conseiller, ils sont aptes à suppléer le maire et à présider le conseil en son absence. Les autres conseillers ne reçoivent pas de traitement mais perçoivent les taxes afférentes aux services rendus aux particuliers. On doit remarquer que les mairies wurtembergeoises ont des attributions que n'ont pas les nôtres, par exemple la tenue des livres fonciers et des registres hypothécaires. Ce n'est qu'un exemple de ce qui peut donner lieu à taxation.

D'ordinaire, le droit payé par le particulier intéressé est divisé entre tous les conseillers, rétribués ou non. Si le maire, ou un membre du conseil, fait les fonctions de secrétaire, il prend une part double dans le produit des inscriptions hypothécaires. Le tout, cependant, si la délégation n'a pas prescrit, en instituant des conseillers payés, que les taxes profiteraient à la commune.

Ce sont là, semble-t-il, des détails bien minimes, déplacés dans une étude qui doit négliger toutes les particularités sous peine d'être démesurée. A la vérité, rien ne peut mieux prévenir une confusion inexacte entre nos conseillers municipaux et ceux du Wurtemberg. Rien ne montre mieux comment, dans ce royaume, est comprise l'autonomie administrative. On ne l'attend pas uniquement de fonctionnaires accidentels, ne consacrant aux affaires publiques que ce qui leur reste de temps après qu'ils ont soigné leurs affaires privées, ne justifiant d'aucune des capacités exigées des professionnels. On y est convaincu que la meilleure garantie de cette autonomie, le plus sûr moyen de l'exercer avec profit, de ne pas avoir à regretter de la posséder, c'est de recourir à des fonctionnaires égaux sous tous les rapports à ceux de l'État mais élus par l'entité autonome.

Le maire est un de ces fonctionnaires, supérieur en degré, pareil en essence à tous les fonctionnaires communaux. Il préside le conseil et il en est l'agent. A lui revient l'exercice des fonctions déléguées par l'État, la police locale au nom de la commune, la police générale au nom du gouvernement.

La juridiction de simple police lui appartient et il peut infliger, dans les villes de 1re classe, six jours d'arrêt et 36 M. d'amende, dans celles de seconde, quatre jours et 24 M., dans les autres, deux jours et 12 M.

Il est élu, toujours et partout, à vie par les bourgeois, doit être Allemand et, sauf dispense, âgé de vingt-cinq ans. Son élection doit être sanctionnée par le Roi pour la première classe, ailleurs par le Kreisregierung. Si le Roi refuse, ou si le ministre de l'Intérieur confirme le refus du gouvernement du cercle, on procède à une nouvelle élection.

La sanction refusée encore amène l'envoi d'un commissaire royal. Mais dans tous les cas, si l'élu a obtenu les 2/3 des votants, le refus de sanction doit se baser sur une décision de la cour disciplinaire spéciale.

En principe il est rétribué, en fait il n'a de traitement que dans les villes; ailleurs, il reçoit une indemnité et participe au produit des taxes. Ses fonctions cessent par la mort, la démission ou la révocation par la cour disciplinaire des corporations.

La délégation comprend autant de membres que le conseil. Élue pour quatre ans, renouvelable par moitié, elle se réunit au moins une fois par an pour examiner le budget communal. Elle a, de plus, le droit d'exprimer ses plaintes et ses vœux. Toute mesure financière importante doit lui être soumise. Si en pareille matière elle est d'un avis opposé à celui du conseil, une séance commune décide. Le soin qu'on a eu de composer les deux collèges d'un nombre égal de membres rend l'expédient plus simple qu'en Brunswick, par exemple.

Par analogie avec les Ortschaften, le Wurtemberg a ses « communes fractionnées ». Dans ces organismes, les fractions de vingt familles au moins ont, pour gérer leurs intérêts propres, un conseil spécial qui comprend le maire — de la commune entière — ou son adjoint, le comptable communal et le conseiller élu par la fraction. Celle-ci compte-t-elle moins de vingt familles tout en exigeant par sa topographie une administration particulière, la gestion de ses intérêts spéciaux est remise à la réunion des électeurs qui l'habitent. Si la totalité, ou la majeure partie, de son territoire appartient à un propriétaire, c'est lui ou son délégué qui fait la fonction de maire. Si, sans y avoir de si gros intérêts, un propriétaire paie, dans toute la commune, le 1/4 des impôts, il peut prendre part, personnellement ou par mandataire, aux séances des conseils ou des assemblées de fractions communales.

Tout cela paraît provenir d'idées bien démodées. En Saxe, on est très fier de ce que les assemblées communales réalisent le referendum moderne et l'organisent supérieu-

rement. En Wurtemberg, on en est encore à donner aux intéressés voix au chapitre, à vouloir qu'avant de voter un impôt on écoute celui qui en paiera la totalité ou la majeure partie. C'est une survivance de l'ancien dogmatisme, qui voulait que nul ne fût tenu de payer l'impôt si ses représentants ne l'avaient pas consenti. Avant la proclamation de ce principe, le Roi obligeait ses sujets à payer sans examiner. Depuis qu'il est démodé, les délégués de la majorité qui ne paie pas obligent les contribuables à payer sans discuter.

Comme au-dessous des communes sont les fractions de communes, au-dessus sont les unions de communes que nous rapprocherons de leurs analogues des autres États.

§ 114. — Bien que le Wurtemberg n'ait pas conservé dans son intégralité l'identité d'organisation des communes urbaines et rurales, l'analogie paraît pourtant trop grande et il va y être mis fin.

En effet, on voit aisément les lacunes et les particularités de cette organisation. Le ministre de l'Intérieur wurtembergeois a voulu combler les unes et, des autres, conserver la fraction qui dérive de coutumes déjà anciennes. Le parti progressiste aurait voulu réformer de fond en comble l'organisation administrative, faire du cercle une corporation autonome et une personnalité juridique. M. von Pischek n'a pas voulu aller aussi loin. Il a ajourné cette réforme totale jusqu'à ce que celle qu'il accomplit ait donné des résultats.

En ce qui concerne les communes, la modification proposée à la diète ne vise rien moins que les buts suivants : établir une différence, non plus d'étiquette mais essentielle, entre les grandes et les petites communes; séparer dans les grandes villes la représentation des citoyens et l'administration des intérêts communs; supprimer dans les agglomérations secondaires cet organe suranné et atrophié, la délégation des bourgeois; mettre fin à une règle dont l'universalité ne se retrouve nulle part, en décidant que les maires ne seront plus tous élus à vie; enfin, et surtout,

donner aux grandes villes la représentation des minorités.

Rompant décidément avec l'unicité des constitutions communales, le projet établit deux divisions principales. La première ne comprend que les grandes villes avec plus de 10.000 habitants. La seconde, au contraire, se subdivise en trois sections : les communes de 5.000 à 10.000 habitants, celles de 1.000 à 5.000 et celles qui n'ont pas 1.000 habitants. Les deux premières sections contiennent des communes urbaines et des communes rurales. La troisième, des communes rurales seulement.

Dans les communes rurales et dans les petites communes urbaines, le conseil municipal, élu pour six ans par tous les bourgeois, subsiste seul. La délégation est supprimée. Le maire est élu par le même corps électoral. Il peut être choisi parmi tous les Allemands âgés de vingt-cinq ans. Bien entendu, il est rétribué au moyen d'une part des taxes perçues par la municipalité. Mais, et c'est la grande innovation, il n'est élu que pour dix ans et non plus pour sa vie entière. Le cas a été trop fréquent de maires affaiblis par leur grand âge, ou montrant une incapacité absolue, et qui ne pouvaient être révoqués qu'à la suite d'un procès en règle devant la cour spéciale qui existe à cet effet.

Dans les grandes communes urbaines, le projet prévoit trois organes : l'assemblée des députés des villes — analogues à nos conseils communaux — le conseil de la ville, — qui correspond aux « magistrats » prussiens ou au collège des échevins belges — et, enfin, le maire qui porte en ce cas le titre de bourgmestre, et même de haut bourgmestre.

Les députés de la ville sont élus par le système proportionnel sur lequel nous allons revenir.

Le conseil de la ville comprend de six à douze membres que les députés choisissent parmi eux. En outre, et à moins que le statut local n'en dispose autrement, il peut nommer autant de membres rétribués qu'il le juge convenable jusqu'à concurrence du nombre de ses membres élus. Dans toutes les affaires d'assistance, le plus haut dignitaire de chaque confession religieuse est adjoint au conseil que préside le maire, unique dépositaire de la faculté exécutive.

Ici, le traitement du maire ne dépend plus du produit des taxes municipales et consiste en une somme fixe. Alors que les membres rétribués, qui doivent être élus pour six ans, peuvent l'être à vie, lui n'est nommé que pour dix ans.

C'est par cette création d'un conseil de la ville que l'on espère séparer la représentation et l'administration. A l'assemblée des députés, de contrôler, d'exprimer les vœux et les plaintes des citoyens; au conseil, d'administrer; au maire, d'exécuter. Un seul point a besoin d'être mis en lumière, c'est la sage politique qui donne une même origine au maire et à l'assemblée mais qui soustrait le conseil, — c'est-à-dire le collège qui décide — à l'influence directe des électeurs, en le faisant élire par les députés.

L'innovation la plus tranchée est l'introduction de la représentation des minorités dans les municipalités des grandes villes. Elle ne constitue pas un progrès des idées démocratiques. La législation municipale dont on vient de voir l'esquisse est, à beaucoup près, la plus libérale qui soit en Allemagne. Elle n'établit pas le système de curies, ne donne pas de repésentants spéciaux aux grands propriétaires. Par cela même, elle permet aux majorités d'occuper tous les sièges; elle n'assure pas aux intérêts les plus considérables et les plus légitimes la possibilité de se faire entendre.

Dans les campagnes, dans les petites villes, l'inconvénient est moindre. L'administration y est familiale, les décisions y viennent plutôt d'un accord que d'un vote. Le contraire est matériellement inévitable dans les grands centres. De là, le recours à la représentation proportionnelle.

Des diverses modalités de celle-ci, on s'est arrêté au vote par quotient. Il est évidemment compliqué et, abstraction faite des autres considérations, devait être réservé aux villes.

Dix jours au moins avant l'élection, les parties doivent publier leurs listes soutenues par vingt électeurs ou davantage. Si une seule est présentée, ses candidats sont réputés élus. S'il y a compétition, on procède au scrutin. Le « pa-

nachage » est interdit, mais il est loisible à chaque électeur de modifier l'ordre des candidats ou même de rayer les noms qui lui déplaisent.

Soit, pour plus de brièveté, six candidats à élire. Désignons-les par le premier nom inscrit sur les listes : Schmidt, Müller et Wolff. Le dépouillement donne six mille listes Schmidt, quatre mille Müller et trois mille Wolff. Nous divisons ces chiffres par un et nous avons six mille, quatre mille, trois mille. Puis par deux et obtenons trois mille, deux mille et quinze cents. Dès à présent, nous proclamerons élus Schmidt I, et Müller I qui, avec leurs six mille et quatre mille voix ont un quotient supérieur à tous les autres. Wolff I et Schmidt II ont également trois mille voix. Ils seront élus tous les deux. En poursuivant l'opération, on voit que le quotient par trois de la liste Schmidt égale celui par deux de la liste Müller. Schmidt trois et Müller deux obtiennent les deux sièges restants.

	Liste Schmidt. —	Liste Müller. —	Liste Wolff. —
	6.000 (élu).	4.000 (élu).	3.000 (élu).
Divisé par 2 . .	3.000 (élu).	2.000 (élu).	1.500
3 . .	2.000 (élu).	1.333	1.000
4 . .	1.500	1.000	750

Le choix qu'on a fait de ce système est-il judicieux? L'avenir le dira. Dans un pays où les partis municipaux se confondraient avec les partis politiques, on répondrait non. Si même en Würtemberg, l'ardeur des luttes locales était telle qu'en Italie, jamais les vaincus ne s'inclineraient devant un verdict qu'un mathématicien seul peut comprendre. Ce qui laisse la question douteuse c'est qu'en Allemagne les élections administratives conservent leur caractère et n'arrivent que rarement à agiter les esprits. Mais elle reste douteuse.

§ **115.** — En Bade, comme actuellement en Würtemberg, l'uniformité n'est pas absolue.

Les communes y sont divisées en trois groupes : les villes

soumises à la « loi sur les villes »[1], les communes moyennes au-dessus de cinq cents habitants, et les petites communes.

Les « bourgeois », sont les habitants badois âgés de vingt-cinq ans, possédant les ressources suffisant à leur entretien et à celui de leur famille, de bonne moralité. A moins qu'ils ne soient fils de bourgeois, ils ne reçoivent cette qualité que par une collation formelle qu'ils ont, d'ailleurs, le droit d'exiger. La différence entre eux et les simples habitants varie selon les classes de la commune. Dans les petites communes, ils ont seuls le droit communal, y compris l'électorat et l'éligibilité. Dans les communes moyennes, tout habitant qui possède depuis deux ans les conditions d'âge, de sexe, de moralité et d'indépendance est assimilé aux bourgeois, quant à la participation aux affaires communales. Dans les villes, enfin, le domicile est seul pris en considération et les conditions qui font un électeur de l'habitant des communes moyennes en font un bourgeois urbain.

Les villes sont administrées par un conseil urbain; les autres communes, petites ou moyennes, par un conseil communal. Le qualificatif est seul à varier, car le degré d'indépendance des communes n'est modifié que selon qu'elles dépassent ou non quatre mille habitants. A la tête des conseils communaux est un bourgmestre. Un haut bourgmestre préside le conseil urbain. Dans les plus petites communes, qui ne comptent que vingt-quatre bourgeois ou moins encore, le conseil est de trois membres. Les plus grandes en ont vingt-quatre et ce chiffre n'est dépassé que dans les villes, où il est fixé par le statut local.

La représentation des administrés est confiée — et l'analogie est grande avec le Wurtemberg — à une délégation des bourgeois qui compte, dans les communes moyennes, de vingt-quatre à quarante-six membres, dans les villes, de quarante-huit à quatre-vingt-seize membres. Non

[1] Carlsruhe, Mannheim, Fribourg, Heidelberg, Pforzheim, Bade, Constance, Bruchsal et Lahr.

seulement elle a compétence pour élire le conseil et le bourgmestre, mais elle contrôle leur administration et elle y collabore, en ce sens que son assentiment est nécessaire à toute une série de mesures importantes. Dans les communes de plus de quatre mille habitants, elle nomme des commissaires chargés de lui faire des rapports, d'examiner les comptes, d'étudier les projets.

Elle est élue pour six ans, renouvelable par moitié et son mode d'élection est très particulier. Les contribuables, comme dans le système des 3/3, sont inscrits par ordre dégressif mais le total des contributions ne se divise pas par trois pour former les trois curies. Dans les villes, les contribuables acquittant le premier douzième forment la première curie, ceux qui paient les deux douzièmes suivants composent la seconde. La troisième réunit ceux qui acquittent les neuf autres. Les communes qui n'ont pas le titre de villes, mais dont la population dépasse 4.000 habitants ont la même règle.

Dans les communes qui ont plus de 1.000 et moins de 4.000 habitants, la première curie paie 1/9, la seconde 2/9, la troisième 6/9 des impôts. Entre 500 et 1.000 habitants, la proportion devient 1/6, 2/6 et 3/6[1]. Chaque curie ainsi formée élit un tiers des membres de la délégation. Au-dessous de 500 habitants, il n'existe pas de délégation et toutes les fonctions de ce collège sont exercées par l'assemblée des bourgeois.

C'est la délégation ainsi élue — ou l'assemblée des bourgeois, dans les petites communes — qui choisit les membres du conseil et le bourgmestre.

Celui-ci dans les villes doit être rétribué, la loi l'exige.

[1] En résumé et pour mieux comparer,

	La 1re curie comprend :	La 2e :	La 3e :
Au-dessus de 4.000 habitants.........	3/36	6/36	27/36
De 1.000 à 4.000....................	4/36	8/36	24/36
De 500 à 1.000......................	6/36	12/36	18/36

On voit mieux ainsi que la prépondérance des plus imposés diminue avec la population. Dans les villes, un gros contribuable contrebalance neuf petits. Dans une petite commune, il équivaut à trois seulement.

Dans les villes qui se sont volontairement soumises à la loi urbaine, c'est-à-dire à Bruchsal et à Lahr, ils le sont si le statut local ne prescrit pas explicitement le contraire. Dans les communes rurales, la loi est muette et si les bourgmestres y reçoivent un traitement, c'est en force de la coutume.

L'ensemble du système a une originalité remarquable. Le conseil urbain, par exemple, avec ses quatre-vingt-seize membres, ne peut être rapproché du « magistrat » prussien. Il ne peut l'être davantage de notre conseil municipal, auquel il ne ressemble que par le nombre. La délégation n'est pas seulement intéressante par le mode par lequel elle est élue. Elle collabore à l'administration. En même temps, elle a une permanence, une fixité qui ne peuvent appartenir à un corps électoral plus large et c'est autant par le contrôle journalier que le délégué-électeur exerce sur le conseiller élu que par celui de la délégation comme telle, que cet organe fait sentir son action.

Bade a aussi ses fractions de commune dont les intérêts spéciaux ont une administration particulière.

§ 116. — En règle générale, les communes allemandes ont une autonomie beaucoup plus large que les nôtres. L'affirmation ne peut cependant se prouver par des textes. Toutes les lois communales donnent, évidemment, le dernier mot à l'autorité centrale, si elle entre en conflit avec celles des communes. La volonté de l'État prévaut toujours. Dans quelle mesure s'oppose-t-elle à la volonté des communes? C'est une question de coutumes, de règlements tout au plus, et ce ne sont pas des articles de lois qu'il faudrait transcrire, mais des espèces qu'il faudrait citer.

En outre, cette mesure — dans laquelle l'État laisse jouir les communes d'une indépendance qu'il reste maître de limiter, — varie, non pas seulement selon l'importance de la commune, mais, et peut-être davantage, selon les pays. Tous donnent au pouvoir central le droit de tutelle; tous, s'ils n'ont pas la disposition explicite du Wurtemberg, établissent comme lui le droit qu'a l'État d'intervenir lorsque l'intérêt de l'État est engagé dans la mesure

que prend la commune. Tous, ou à peu près, donnent à l'État le devoir de protéger la génération à venir contre l'égoïsme de celle qui gère la commune. Mais cette tutelle, ces cas d'intervention peuvent être, l'une stricte ou confiante, les autres recherchés avec soin ou simplement subis. Ce qui en décide, c'est moins la lettre de lois trop visiblement prises dans une sorte de formulaire que les conditions propres à chaque monarchie. Là où la vie économique est très active et où circulent de vifs courants intellectuels, on peut donner, on est obligé de donner une plus grande liberté d'action à des populations qui en sont dignes, que dans un État purement agricole, qui ne trouve pas dans les multiples intercourses du commerce et de l'industrie l'occasion d'aiguiser son jugement. Un exemple de cette différence est dans la faculté de dissolution des corps locaux que le Gouvernement s'est réservée le plus souvent, mais à laquelle il a renoncé en Bavière, en Bade, en Wurtemberg et en Prusse même, pour la seule province de Hanovre.

A défaut de preuves *a posteriori*, qu'il n'est certes pas impossible d'apporter mais qui n'auraient pas le caractère de généralité nécessaire, on en trouve un certain nombre qui, *a priori*, établissent la plus grande indépendance des organismes communaux.

La diversité de leur constitution, d'abord. On vient de voir que, partout, les communes rurales diffèrent, plus ou moins, quant à leur administration, des communes urbaines ; que, dans la majorité des pays, d'autres divisions séparent ces deux groupes principaux ; enfin, que de nombreux États, en édictant des règles applicables à toutes les communes rurales, ont laissé aux villes la faculté de compléter, de modifier même, les prescriptions des lois qui les concernent. De là, pour chaque ville, une personnalité plus tranchée, des usages différents qui deviennent des coutumes et bientôt des traditions. A ce sentiment plus vif de l'entité communale, doit correspondre inévitablement une résistance plus prononcée à l'abdication devant la volonté centrale.

Le plus grand nombre des autorisations, sanctions, ap-

probations, que nécessite la tutelle des communes leur est donné, non pas uniquement par l'agent du pouvoir central, mais par le conseil, électif, au moins en partie, de la circonscription supérieure, ici la délégation de cercle, là la délégation de district[1]. Dans ces collèges, l'élément autonome, local, électif est toujours représenté même s'il n'y domine pas et la surveillance qu'ils exercent sur les communes est à peine une limite à l'autonomie locale, comment qu'on la définisse.

Enfin, la voie de droit, pour nous servir de l'expression allemande, le recours à la voie judiciaire, est toujours ouvert. Il en résulte que les rapports d'état à communes sont tels qu'ils devaient l'être dans l'état de droit, et que l'autorité communale n'est en échec que lorsqu'elle envahit le domaine que la loi lui interdit[2].

§ 117. — En dehors des communes politiques, qu'elles soient urbaines ou rurales, existent encore, dans une partie des États allemands, deux autres catégories de communes[3]. Ce sont les communes indépendantes et les « communes unies ».

Les premières, que nous avons retrouvées dans la majeure partie des lois communales, sont une survivance d'une organisation passée. Lorsque furent promulguées les premières lois sur les communes rurales, les biens équestres et les biens nobles en furent exemptés. Ils restèrent en dehors des communes créées et la loi ne s'en occupa que pour régler les rapports entre le seigneur et ses vassaux. Pour passer de ce régime à l'unité de l'État, pour réaliser le principe que toute terre fait partie d'une commune, sans léser ce qu'on pouvait considérer comme des droits acquis, les

[1] Naturellement, dans les monarchies où existent ces circonscriptions supérieures, intermédiaires entre l'État et les communes.

[2] C'est la phrase que l'on retrouve dans les lois de Saxe (art. 234 de la L. urb.: 36 de la L. rur.), de Bavière (Bav. dr. du Rh., art. 157, Pal. 89), de Bade (172 a).

[3] Bien entendu, en prenant ce mot dans l'acception, qu'il a en français, de communes municipales, car dans le sens allemand toutes les circonscriptions territoriales dotées de la personnalité sont aussi des communes.

lois postérieures prescrivirent que les domaines qui, par leur étendue, fournissaient les ressources nécessaires et qui, par leurs contours, se délimitaient suffisamment des territoires confinants, seraient assimilés à des communes. Leurs propriétaires ont — vis-à-vis de l'État, des circonscriptions supérieures et des communes voisines, — toutes les obligations qui incombent aux maires des autres communes rurales et à ces communes mêmes. Ils y jouissent de l'autorité nécessaire à l'accomplissement de ses obligations, c'est-à-dire de celle accordée normalement à la représentation communale.

Ce n'est pas — l'observation n'est pas intéressante au point de vue du droit administratif, mais elle l'est à un autre — de leur ancienne qualification de bien noble ou équestre que ces domaines tirent leur aptitude à former des communes indépendantes[1]. Leurs propriétaires ne sont pas maires de droit divin. Cependant l'unité du domaine est une condition essentielle. Vient-il à être divisé par un partage, dépecé par des aliénations, l'autorité supérieure doit poursuivre son rattachement à une ou plusieurs communes voisines.

Le propriétaire ne peut exercer l'autorité municipale qu'avec l'investiture que lui donne le Landrat. La loi ne pouvait énumérer tous les cas, dont quelques-uns fort imprécis, dans lesquels il serait étrange de conférer à un propriétaire la délégation locale de l'autorité de l'État et de l'appeler à faire partie des collèges électoraux formés par la réunion des chefs de commune. En donnant au Landrat la faculté d'investir ou non, elle a paré à tous les inconvénients possibles. Si l'investiture est refusée, ou si le propriétaire ne peut exercer ses fonctions, s'il est du sexe féminin, mineur d'âge, malade, si c'est une société anonyme ou une corporation, il doit choisir un représentant réunissant les conditions nécessaires et approuvé par le Landrat. S'il ne le fait pas, ou si son choix n'est pas ratifié, ce fonctionnaire, d'accord avec la délégation, de cercle, nomme un commissaire dont l'indemnité est à la charge du propriétaire.

[1] Cf. l'art. 23 du Kreis-Ordnung de Westphalie.

L'institution est originale. Dans le fond, elle ne prouve que l'existence de nombreux grands domaines. En France, il y a au moins une commune dont tout le territoire appartient à un seul propriétaire. Il l'administre, évidemment au moyen d'un conseil municipal, d'un maire et de ses adjoints, d'un secrétaire de la mairie ; mais, en fait, la loi peut-elle faire autre chose que d'imposer la forme d'une autorité qui reste entière? La commune à laquelle je fais allusion n'est-elle pas administrée par ce propriétaire, aussi exclusivement qu'un gutsbezirk par le sien? S'il en est ainsi, les lois communales allemandes n'ont fait que supprimer une fiction bien inutile. Si, au contraire, les électeurs qui y ont leur domicile sont vraiment indépendants, si les conseillers municipaux ne se considèrent pas du tout comme les représentants du propriétaire, il arrive ceci, c'est qu'ils peuvent sans danger administrer aussi mal qu'ils le voudront, puisque le propriétaire est seul à payer les frais de leurs écoles. Dans cette hypothèse, on doit louer la loi allemande qui, dans l'autre, resterait sans grande importance[1].

§ 118. — Les fractions de commune, — Ortschaften, Bauerschaften — peuvent être considérées comme des communes moindres, dotées d'une vie propre, tout en partageant celle de la collectivité municipale à laquelle elles appartiennent. A l'inverse, les unions de communes forment comme une commune majeure, elle aussi en possession d'une existence propre, avec des intérêts et des organes spéciaux, le plus souvent avec une personnalité indépendante. La plus grande partie des législations les autorisent, mais avec une distinction. Partout, deux ou plusieurs communes voisines, que ce soit des communes proprement dites ou des Gutsbezirke, sont autorisées à s'unir pour administrer des intérêts ou poursuivre un but qui leur sont communs. Leur union a la personnalité civile mais non pas celle de droit public. Elle

[1] Naturellement, si le conseil municipal doit avoir une efficience politique quelconque, tout ceci est faux, mais de bons esprits jugent que les élus communaux doivent faire exclusivement de l'administration communale.

peut ester en justice, posséder et administrer, sous les seules réserves qui limitent ces facultés lorsqu'une commune les exerce. Elle ne possède aucune parcelle de la puissance publique; tout acte d'autorité lui est interdit.

Des unions de cette nature sont réglées en Prusse, par les art. 128 et suivants de la loi sur les communes rurales. Basées sur le libre consentement des communes, leur mode d'administration dépend des statuts qu'elles se donnent. Le législateur n'a fait que donner des prescriptions fondamentales en exigeant, par exemple, que les chefs élus par l'union aient les capacités demandées aux chefs des communes simples. Naturellement, la gestion est soumise au même contrôle que celle de ces communes.

Cette forme d'union, qui a, d'ailleurs, d'excellents résultats, n'est qu'une généralisation de ce qui a lieu, non seulement en Prusse, mais dans tous les États pour des intérêts spéciaux. L'instruction primaire, l'assistance publique, — surtout depuis que les États et l'empire même ont assumé des devoirs si nombreux, — amènent des fonctions qui ne sont que rarement dévolues à une commune seule, qui ont motivé la création de groupes intercommunaux. En outre[1], à côté de ces groupes, de ces unions — dont le propre est de réunir tous les habitants, existent les « communes religieuses » par exemple. Ces unions possèdent, comme les communes-unies, la personnalité civile. Comme elles, elles ne sont pas des personnalités de droit public. Elles peuvent donc en être rapprochées.

De même, en Wurtemberg où plusieurs communes, ou fractions de communes, peuvent s'unir dans un but commun et déterminé. Elles se donnent un règlement qui, s'il est approuvé par le Kreisregierung, guide leur administration. Les différends qui se produisent relèvent, non pas de la justice administrative, mais des tribunaux civils et cela fait nettement ressortir leur caractère. Elles sont basées sur le libre consentement des communes, à tel point que

[1] Un ouvrage spécial ne serait pas superflu pour détailler les divers groupements que contient une circonscription politique (V. p. sup. pass.).

la surveillance de leur gestion appartient à l'autorité gouvernementale de la ville qu'elles choisissent comme leur siège central, leur choix restant parfaitement libre.

Le duché de Saxe-Meiningen montre encore plus clairement les limites qu'il apporte à cette faculté donnée aux communes. La dernière loi municipale, du 21 juillet 1897, met dans le même titre, le IVe, l'article qui permet aux communes de s'unir pour des buts spéciaux, avec la permission toujours révocable du ministère d'État, section de l'Intérieur, et ceux qui autorisent l'association de sections communales ou même de membres de la commune, si ceux-ci ou celles-là possèdent en commun des intérêts distincts de ceux de la commune entière.

§ 119. — Parallèlement à cette faculté, la Prusse, dans la plus grande partie de son territoire, la Bavière et la Saxe, dans l'intégralité des deux royaumes, ont, la première organisé, la seconde prévu des unions d'un autre caractère, aptes à recevoir une délégation de l'autorité publique. A la vérité, les « ämter » prussiens et les « unions » bavaroises et saxonnes diffèrent en ceci que les premiers sont créés par la loi et que les secondes n'existent que sur l'initiative des intéressés, mais la différence est singulièrement aplanie par le Hanovre, par exemple,où les « ämter » n'existent pas, mais peuvent être établis par décret royal sur la demande de la Diète provinciale. Cette transition entre les deux institutions suffit à établir l'identité de leur nature.

Dans les provinces de l'Est[1] et en Schleswig-Holstein[2], le cercle (Kreis) est subdivisé en Amtbezirke. Ceux-ci proviennent directement de la suppression de la police seigneuriale. Dans un pays où le territoire sans exception est divisé en communes politiques, comme la France, on peut ne pas constituer une autorité spéciale pour la police,

[1] Prusse orientale, Prusse occidentale, Brandebourg, Poméranie, Silésie et Saxe prussienne.

[2] Ordonnance réglant les Kreis, 13 décembre 1872 (amendée, 13 mars 1881).

s'en remettre aux autorités municipales. C'est très soutenable en théorie, bien qu'en pratique cela équivaille à soustraire toutes les petites communes à cette action de la police qui est pourtant nécessaire puisque son développement est partout considéré comme parallèle à celui de la civilisation. En Prusse, le choix ne s'offrait pas. Les propriétaires de biens équestres ne pouvant plus exercer la police, celle-ci devait être confiée à une autorité. On aurait pu la déléguer au maire de la commune voisine, mais on aurait ainsi renoncé à la précieuse possibilité de suppléer à la médiocre capacité des maires de commune infimes. On a donc soustrait la police des attributions des maires et des chefs de Gutsbezirke, et on l'a confiée à l'Amt, qui peut aussi être chargé du soin d'autres intérêts collectifs[1].

En délimitant les Aemter dont se compose chaque cercle, on a dû, au vœu de la loi, prendre en considération les règles suivantes : leur donner une étendue et une population telles que, d'un côté, le but soit atteint de donner à la nouvelle division une importance suffisante, d'harmoniser la police dans un nombre assez considérable de communes, et, de l'autre, que l'exercice de fonctions qui doivent être immédiates et qui sont honorifiques ne soit pas trop lourd pour qui en est chargé. Les communes qui offrent à elles seules ces conditions doivent, à elles seules, former un Amtbezirke si les circonstances locales n'exigent pas qu'on leur réunisse des communes voisines[2], et cette règle s'applique aux Gutsbezirke de spéciale importance. Enfin, dans cette délimitation, on évite, si possible, de scinder les autres unions spéciales existant dans l'intérieur du cercle (paroisses, unions scolaire et d'assistance, syndicats de viabilité, etc.)[3].

Les organes de l'Amtbezirke sont plutôt ceux qui conviennent à une circonscription dotée de l'autonomie que

[1] Art. 56, § 4.

[2] Pour éviter par exemple qu'une partie de commune, entourée de communes importantes, reste en dehors de tout Amtsbezirke.

[3] V. *suprà*, p. 318.

ceux d'une simple division administrative. Ils consistent en un chef de l'Amt (Amtsvorsteher) et une délégation, (Amtsausschuss). Celle-ci est formée de représentants de chaque commune, ou Gutsbezirke, et la loi prescrit que ce seront obligatoirement les chefs de chacune, s'il le faut les adjoints ou, encore, des conseillers communaux élus par leurs collègues. Cette prescription s'explique par ce double fait que toute commune doit avoir un représentant et que le nombre des représentants est proportionnel aux impôts payés dans sa circonscription. Il n'est donc possible ni de fixer ni de limiter le nombre de délégués afférent aux communes importantes. On a donc établi que, s'il y en a un, c'est le chef de la commune; s'il y en a deux, ce sont le maire et un adjoint; s'il y en a davantage, une fois la liste des adjoints épuisée, on recourt à l'élection par le conseil communal.

Si l'Amtsbezirke ne comprend qu'une seule commune, le conseil de celle-ci forme la délégation de l'Amt. Si un seul Gutsbezirke forme l'Amt, il n'est naturellement pas question de délégation.

L'Amtsvorsteher est nommé par le Président supérieur de la province, sur une liste où le conseil du cercle inscrit toutes les personnes qu'il juge aptes à ces fonctions, dans le ressort intéressé. Ses fonctions durent six ans[1]. Elles concernent presque exclusivement la police mais, en revanche, toute la police. La loi indique : la police de sûreté, le maintien de l'ordre, la surveillance dans l'intérêt des mœurs et de la santé publique, la police des domestiques[2], celle de la mendicité, des routes, des forêts, de l'industrie, et elle indique par un « etc. » que cette énumération n'est pas limitative.

Il relève, pour ses fonctions, de la délégation du Cercle et est placé sous la surveillance du Landrat, « en tant que président de cette délégation ». S'il est nommé dans les

[1] Par opposition avec ce qui a lieu en Prusse rhénane, V. *infrà*.

[2] En Prusse, les autorités de police locale contrôlent les livrets des personnes à gage et forment la première instance dans les conflits entre maîtres et serviteurs.

conditions ci-dessus indiquées, il reçoit une indemnité forfaitaire qui devient un traitement au cas où le manque de personnes aptes à ces fonctions, dans la circonscription, oblige à les faire exercer par un commissaire. L'État contribue aux frais de l'Amtbezirke en proportion de la dépense que lui occasionnait l'exercice immédiat des fonctions dont il se décharge sur lui.

L'Amtsausschuss, la délégation de l'Amt, est compétent dans les recours contre les décisions de l'Amtsvorsteher en matière de participation aux biens et établissements publics ou de répartition des frais entre les diverses communes. Il doit, de plus, examiner les affaires que l'Amtsvorsteher ou l'autorité supérieure lui transmettent ou lui soumettent.

L'Amt existe en Westphalie. Ses fonctions y sont à peu près semblables, sauf qu'elles ne concernent que la police et ne peuvent être étendues comme dans l'Est, par la phrase un peu vague : « et autres affaires publiques ». Sa constitution y est, en revanche, fort différente. Son chef s'appelle Amtsmann et non par Amtsvorsteher. Sa fonction est honorifique. Il est aussi nommé par le Président supérieur, mais le conseil du Cercle n'est pas seulement invité à dresser une liste des personnes aptes et il présente un nom, après avoir consulté l'assemblée (la délégation de l'Amt). Le choix doit tomber sur un grand propriétaire et, seulement dans le cas où il est impossible d'en trouver un, on a recours à un fonctionnaire rétribué. Le traitement de celui-ci, comme l'indemnité de l'Amtsmann honorifique, sont fixés par le conseil de Cercle, après entente avec l'assemblée de l'Amt.

Dans les Aemter formés d'une seule commune, le conseil communal tient lieu d'assemblée. Dans les autres, l'assemblée est composée comme le sont les délégations d'Amt dans les provinces de l'Est. De même, l'assemblée a les mêmes fonctions que la délégation.

L'Amtsmann westphalien est l'auxiliaire du Landrat, considéré comme président de la délégation de Cercle. C'est dire qu'il est le trait d'union entre les deux corps autonomes superposés, la commune et le cercle. Les maires

n'exercent la police purement locale dans leur commune respective que comme organes de l'Amtsmann.

En Hanovre, l'Amt n'existe pas encore mais, aux termes du règlement organique des cercles hanovriens, il peut être institué par décret royal, sur la demande de la diète provinciale.

Dans la Prusse rhénane, on trouve, à très peu près et sous d'autres noms, l'organisation westphalienne, mais la ressemblance serait exagérée si l'on supposait que le Burgermeister rhénan est exactement l'Amstmann de Westphalie.

Comme celui-ci, il doit être choisi parmi les grands propriétaires du ressort. Sa fonction est essentiellement honorifique et la loi considère comme un pis-aller à écarter la nomination d'un Burgermeister salarié. Dans les communes qui forment à elles seules un Landbürgermeisterei, le Bourgmestre devient Bürgermeister. Dans les autres, il est nommé *à vie* par le président supérieur, dans les mêmes conditions qu'en Westphalie. Sa fonction, bien qu'à la fois communale et honorifique, forme une exception et peut être déclinée sans qu'il soit besoin d'excuse légale.

Ses attributions principales concernent la police, mais s'étendent plus loin. Il est bien le maire commun des communes[1]. Par exemple, l'autorité doit prendre son avis, avant de sanctionner l'election des municipalités.

Presque toutes les organisations directes ou qui restent à décrire trouvent en France, sinon leurs analogues, du moins des organisations qui peuvent en être rapprochées. Celle des bürgermeister rhénans[2] ne peut être comparée à aucune des nôtres. Ils sont nommés à vie, obligatoirement parmi les grands propriétaires, par la plus haute autorité gouvernementale, mais sur la présentation des représentants de l'autonomie du cercle. De ces conditions, résulte un caractère tout spécial

[1] On l'appellerait en France, le « maire du canton ».
[2] On voudrait traduire par bourgSmestre ».

§ 120. — En Bavière, les communes à constitution rurale peuvent seules se grouper. Il en résulte que toutes celles du Palatinat, où n'existe pas le type municipal urbain, ont cette faculté. La loi exige qu'elles appartiennent au même district. Elle ne précise pas quels sont les buts qu'elles sont autorisées à poursuivre en commun, mais ces buts transparaissent clairement du reste de ces dispositions. Elle leur refuse, en effet, même la personnalité civile, décide que chacune des communes unies ou plutôt associées, conserve son conseil communal et que, seul, le Bourgmestre devient commun. Ce sont donc les fonctions exclusives au Bourgmestre, c'est-à-dire les fonctions que lui délègue l'État, qui deviennent communes, et avant tout, la police[1].

En Saxe royale, la commune unie a une entité plus distincte qu'en Bavière. La loi révisée sur les communes rurales (art. 39 et s.) et celle sur les villes (art. 8) prévoyent la réunion de deux ou plusieurs communes — ou Gutsbezirke, — pour des objets déterminés, nommément la police. L'administration de cette commune majeure est organisée par un statut délibéré par les intéressés où, néanmoins, doivent être observées quelques règles générales qui tendent à la modeler sur celle des communes simples, M. Leuthold observe justement que cette union diffère de la fusion de deux communes en une seule en ce qu'elle laisse subsister et les administrations particulières, et les intérêts spéciaux, et l'individualité des communes qui s'unissent. Pareillement, elle ne doit pas être confondue avec la mesure, fréquente, qui délègue au maire d'une commune voisine une partie des fonctions normales du chef d'un Gutsbezirke (le propriétaire ou son représentant). Cette mesure est d'ordinaire provisoire, toujours révocable. Elle ne vise pas une personnalité nouvelle; le Gutsbezirke et la commune dont le chef reçoit une pareille délégation

[1] La tenue des livres de l'état civil est aussi considérée comme fonction d'état, mais il est inadmissible que les membres des communes intéressées veuillent courir le risque de complications infinies en unifiant leurs livres de naissances, mariages et décès.

n'ont entre eux aucun lien de droit. Au contraire, les deux ou plusieurs collectivités saxonnes qui profitent des articles plus haut cités forment une entité dont la sphère est limitée, mais nettement tranchée.

Nous avons mis les Aemter et les institutions analogues dans le chapitre des communes. On ne pourrait pas, en effet, les réunir aux communes supérieures, — le cercle ou le district, — que nous allons trouver. Non seulement, ils en diffèrent essentiellement, mais, en règle générale, ils leur demeurent étrangers. D'un autre côté, ils n'ont pas assez de vie propre pour être envisagés à part. Enfin, ils ne sont qu'une extension des municipalités.

CHAP. II

Les circonscriptions supérieures.

---

§ 121. — On a vu les diverses divisions administratives adoptées par les États. Elles ne coïncident pas toujours avec le fractionnement du territoire en corporations autonomes, dotées de la personnalité civile et juridique. Ou plutôt, si l'on voulait insister là-dessus, aucune corporation de droit public n'appartient à deux circonscriptions administratives de rang égal, mais souvent une de ces circonscriptions embrasse deux ou plusieurs de ces corporations, ou inversement. Dans ce chapitre, ce sont les corporations que nous étudions et, avec elles, leurs organes électifs qui sont ceux de l'autonomie locale.

La diversité des termes dont on les désigne rend nécessaire une énumération rapide de ces entités autonomes dans les divers pays.

En Prusse, au-dessus de la commune, vient le Cercle, ou Kreis. Le Bezirke, qui contient plusieurs kreis, n'est pas une corporation, un « Communalverband », et ne rentre dans notre objet actuel que parce que « la délégation du Bezirk », tribunal administratif, comprend, à côté des deux nommés par le Roi, quatre membres élus par la Diète de la province. La composition de ce collège est donc une suite, une conséquence de l'autonomie provinciale. La province, très large unité, n'admet naturellement aucun intermédiaire entre elle et le royanme.

Les communes de Bavière se groupent en districts, ceux-ci en cercles.

La Saxe a ses districts avec leur assemblée élue, ses cercles dont la représentation est choisie par les assemblées des districts et les conseils des villes assimilées.

Le Wurtemberg, jusqu'ici, n'a que l'assemblée de l'Amt, et, il n'est pas certain que cette circonscription soit autonome. Du moins, elle ne l'est que dans un des sens de ce mot. Le cercle, lui, n'admet aucune participation des habitants à une administration et les récents débats des Chambres de Stuttgard ne permettent pas de croire que cela change bientôt.

A Bade, nous trouvons l'inverse de ce qui existe en Prusse. Dans les deux pays, le Bezirk est une simple division administrative et le Kreis est « univon communale », mais le bezirk prussien embrasse plusieurs kreis, alors que le kreis badois est formé de plusieurs bezirke. Ceux-ci, d'ailleurs, admettent sous une forme particulière le concours des élus de la population.

En Hesse, le cercle et, au-dessus, la province, quoique celle-ci gère plutôt les intérêts communs aux kreis qu'elle n'en possède de distincts.

A Weimar, l'autonomie est unilatérale. Les délégations de district sont investies des fonctions de l'État, mais les districts n'y ont pas la personnalité civile.

Le duché d'Oldenbourg se divise en districts (Aemter), pendant que ses deux principautés ne connaissent d'autre organe d'autonomie que le conseil provincial qui les administre en totalité.

Meiningen a ses cercles; Altenbourg, Cobourg et Gotha, Schwarzbourg-Rudolstadt n'ont d'autres corporations que les communes. Les autres États en possèdent une, intermédiaire qui prend divers noms. Reuss I. a. offre à cet égard une particularité unique Comme, au-dessous de son ministre de l'intérieur, il y existe un Landrat dont l'autorité s'étend sur toute la principauté, de même, au-dessous de la Diète est une délégation du pays qui délibère pour tout l'État; les deux assemblées superposées — car elles ne sont pas juxtaposées — forment un trait remarquable et qui appelle des explications.

§ 122. — Si les catégories de circonscriptions autonomes étaient en nombre pareil dans toutes les monarchies allemandes, la méthode pour les exposer serait tout indiquée : On étudierait les circonscriptions inférieures, comme le Kreis prussien, puis les mixtes et, enfin, les plus grandes, les provinces. La majeure partie des États n'en connaissent qu'une et celle-là doit évidemment réunir en elle quelques attributions des Kreis et quelques attributions des provinces. En sorte qu'il est au moins difficile de suivre cette voie qui mêlerait dans une exposition commune des organismes très différents et qui, en outre, offre l'inconvénient de séparer les circonscriptions d'un même État qui sont en mutuelle dépendance. Il est mieux d'exposer les organes d'autonomie locale successivement dans chaque pays, ou dans chaque groupe de pays dont l'organisation est spécialisée.

Les 569 Kreis du royaume de Prusse ont une population moyenne de 60.000 habitants. Leur importance numérique est donc inférieure à celle de nos arrondissements. On doit noter, en outre, qu'en 1855 — et les circonscriptions des Kreis n'ont pas été remaniées depuis cette époque — la population du territoire actuel de la Prusse ne s'élevait qu'à 21 millions, ce qui mettait la moyenne à 37.000 environ. On en déduirait que dans son organisation originaire, le Kreis était envisagé comme une unité moins importante que nos arrondissements. Mais, et même en faisant abstraction de ce que les Kreis sont plus uniformément découpés que les arrondissements, leur vie particulière est d'une telle intensité qu'il est même impossible de la comparer à ces divisions presque effacées qui constituent nos arrondissements.

A ne prendre l'histoire des Kreis que depuis l'édit de 1815, elle est celle d'une décentralisation graduelle, presque constante. Ailleurs, on a cherché le progrès dans une unification de plus en plus complète des diverses parties de l'État, dans un rattachement de plus en plus étroit des organismes régionaux à l'organisme national. La Prusse

a suivi une voie précisément inverse. Elle a d'abord retranché du domaine gouvernemental ce qui n'en fait pas partie inséparable et, à ces corporations dont elle n'amoindrissait pas ainsi l'activité, elle a même délégué les fonctions de l'État qui peuvent être exercées autrement que par l'État. En même temps, elle a conservé les différences naturelles. La législation sur les Kreis a trois période importantes : celle du début, qui va de 1812 à 1816 et qui peut être considérée comme le point de départ; la seconde, entre 1825 et 1828, qui harmonise l'organisation de ces entités politiques avec les principes alors dominants; la troisième enfin, qui part des environs de 1870 et qui n'est peut-être pas close. A les considérer ensemble, on y voit un indiscutable mouvement vers l'uniformité et, cependant, cela ne dément pas ce que nous disions plus haut, que le législateur n'a pas recherché cette uniformité. C'est peut-être, en dépit des apparences, dans la dernière période, dans ces Kreisordnungen où les particularités se noyent, si j'ose dire, au milieu des similitudes, dont la très majeure partie des articles semblent tirés d'un formulaire unique, c'est peut-être alors que ce législateur a tenu le compte le plus large des nécessités et des coutumes particulières à chaque région. C'est que les différences entre les diverses régions se sont fortement émoussées depuis trois quarts de siècle, sous l'impulsion de facteurs nombreux. Si j'osais donner à ma pensée une expression trop précise pour être exacte, je dirais que les différences de constitution sociale ont passé de cent à dix, alors que celles que la loi met dans l'organisation des Kreis ont diminué, si l'on veut, de vingt à cinq. J'exprimerais ainsi cette vérité qu'on accorde beaucoup plus aujourd'hui qu'auparavant aux circonstances régionales.

§ 123. — Les lois et édits de la seconde période (1825-28) avaient un point commun. Tout propriétaire d'un bien équestre *landtagfähig* entrait avec voix virile dans la Diète du Kreis. Les villes et communes rurales y élisaient un nombre proportionnellement modique de représentants.

Cette Diète, convoquée par le Landrat, avait d'ailleurs des attributions importantes. Elle représentait la corporation du cercle, pouvait établir des impôts. Ses délibérations étaient prises à la majorité simple. Mais — et ici nous voyons le lien qui rattachait cette organisation à l'ancien régime — si une des classes se jugeait lésée par un projet en discussion, elle pouvait, par un vote séparé, remettre la décision à l'autorité supérieure. Ce n'était plus l'ancienne *itio in partes*. C'était la reconnaissance de la représentation par États et non pas globale.

Par obéissance à la Constitution de 1850, une loi, du 11 mars de cette année-là, donna aux Kreis une organisation inspirée des idées modernes. Mais cette organisation avait un défaut et un mérite inopportun, c'est-à-dire deux défauts. Elle était égale pour toutes les provinces et tablait sur l'égalité absolue de tous les sujets. Elle ne dura guère plus que la constitution dont elle procédait. Le 24 mai 1853, elle fut supprimée. On rétablit les anciens cercles qu'on dota d'une représentation variant dans sa composition. A mesure qu'elles furent annexées, les provinces de Schleswig-Holstein, de Hesse-Nassau et de Hanovre reçurent une organisation pareille et les Kreis qu'on y établit eurent les droits corporatifs et une assemblée pour les gérer.

Après le traité de Francfort, la Prusse songea à compléter sa victoire en accordant à ses sujets la plus grande somme possible de liberté. On procéda à une réforme des Kreis qui supprima quelques criantes disparates entre leur organisation d'une part, la constitution de l'Empire et l'esprit avec lequel s'appliquait la constitution prussienne, de l'autre. L'Édit du 13 décembre 1872, entré en vigueur le 1er janvier 1874, vise les provinces de Prusse, de Poméranie, de Brandebourg, de Saxe et de Silésie. Il laisse au cercle sa double nature, de corporation régionale et de division administrative, mais il en modifie les organes. La voix virile des possesseurs de biens équestres est supprimée. Avec elle, disparaît la faculté donnée à une des classes de délibérer séparément et, par suite, la reconnaissance légale de la dualité. Tous les membres de la Diète ont des droits et des

devoirs identiques; tous représentent également le cercle entier. La police seigneuriale est abolie ; ses fonctions passent à l'Amtsvorsteher, dont nous avons vu la nature et qui est le fonctionnaire-type de l'administration prussienne. La diète des Kreis perd, en matière d'impôts, une partie de l'autonomie qui se heurtait à la nouvelle organisation financière. Elle ne pourra désormais édicter des taxes que dans une limite déterminée et sous forme de suppléments aux impôts d'État. Comme pour bien établir que cette diminution dans les facultés de la Diète ne tend qu'à protéger les contribuables du cercle, et non pas à élargir les attributions de l'État, celui-ci impose à son délégué, à son agent, — le Landrat, — la collaboration de l'élément électif. Aussi bien pour l'administration des affaires propres au Kreis que pour la gestion de celles qui sont d'intérêt général, le Landrat est assisté de six membres élus par la Diète et qui délibèrent sous sa présidence.

Cette organisation fut étendue peu à peu à toutes les provinces, sauf une. Hanovre la reçut le 6 mai 1884, Hesse-Nassau, le 7 juin 1885, la Westphalie, le 31 juillet 1885, la Prusse rhénane, le 30 mai 1887, le Schleswig-Holstein, le 26 mai 1880. La province de Posen a encore son organisation de 1828. Ce n'est pas un mince sujet d'étonnement que de retrouver, fonctionnant en réalité, à la date où nous sommes, une organisation de cercle qui, en réalité, remonte infiniment plus loin qu'à l'époque de notre roi Charles X. La loi qui la lui donna alors obéissait à des conditions héritées des siècles passés et visait moins à faire un pas en avant qu'à enchaîner l'avenir. En la décrivant, nous suggérerons certainement une question au lecteur : comment la Prusse a-t-elle pu maintenir dans une de ses provinces, que n'entoure aucune muraille de Chine, une vie politique en retard de plusieurs siècles sur celle qu'elle favorise dans les autres?

Sauf cette exception remarquable, — et d'ailleurs menacée, dit-on, de prochaine suppression, — les Cercles ont

donc trois organes propres : la Diète ou assemblée, la délégation, le Landrat.

La Diète, le Kreistag, est composée uniquement de membres élus. Leur nombre doit dépasser un minimum qui varie de 20 à 25. Ils proviennent du vote de trois catégories ou curies électorales :

La première comprend les grands propriétaires et les personnes juridiques, — individus, sociétés anonymes, le fisc lui-même, — qui, pour leurs propriétés immobilières, paient au moins une somme fixée selon les provinces. S'y joignent les industriels payant plus que la moyenne, dans la 1re classe des patentes.

La seconde est formée par les communes rurales. En Westphalie, ce sont les unions de communes, en Prusse rhénane les Landburgermeistereien, qui choisissent les élus de cette catégorie. En Hanovre, Hesse-Nassau, Schleswig-Holstein, les propriétaires de Gutsbezirke en font partie si leurs propriétés ne les classent pas dans la 1re curie. De même, les industriels de la 1re classe de patentables qui ne payent que la moyenne d'impôts de cette classe ou qui paient moins.

Enfin, les villes forment la troisième curie, s'il en existe dans le Kreis, ce qui n'est pas toujours le cas.

La répartition des sièges obéit aux conditions suivantes : les villes et les campagnes en ont un nombre proportionnel à leur population, sous la réserve que le nombre de ceux des villes ne peut dépasser la moitié et s'il n'y a qu'une ville, le tiers de celui des représentants des campagnes. Une fois déduits les députés des villes, les communes et les grands propriétaires, c'est-à-dire la 1re et la 2e curie, ont une part égale dans la représentation.

Les membres de la 1re curie peuvent voter par mandataires lorsque ce sont des sociétés par actions, des femmes, ou des personnes de maison souveraine. Cette prérogative est accordée en Saxe, aux princes de Stolberg, en Hanovre aux ducs d'Arenberg et de Looz, aux Princes de Bentheim et, encore, de Stolberg, en Hesse-Nassau aux membres des Maisons ci-devant régnantes de ces deux pays, en West-

phalie et en Prusse rhénane aux membres des familles médiatisées. Ce semble un mince privilège. En réalité, il rend réelle, effective, l'influence de la haute noblesse, même dans les cercles que les personnes de ce rang n'habitent pas. Il l'empêche d'être annihilée par la distance qui sépare un Standesherr du reste de la nation, en la transmettant au mandataire du grand seigneur.

La curie des communes rurales a deux sortes de représentants. Les communes proprement dites élisent les leurs au suffrage à deux degrés, par des délégués choisis soit par l'assemblée générale, soit par le conseil communal réuni à la municipalité (En Westphalie et dans la province rhénane, les maires de communes élisent en assemblée générale un délégué, ou un par 250 habitants). Les Gutsbezirke, — ou, pour mieux dire, leurs propriétaires — les personnes juridiques qui ne paient pas le minimum d'impôts nécessaire pour entrer dans la 1re curie (qui varie selon les provinces et même, au vœu de l'art. 86, suivant les cercles, entre 150 et 300 marks et atteint 450 marks en Saxe prussienne), les patentés qui payent moins que la moyenne nomment aussi des délégués, de sorte que si les députés à la Diète proviennent de trois curies diverses, du moins ceux d'une même curie proviennent de mêmes collèges électoraux.

La Kreisausschuss, ou délégation du cercle, est formée, on l'a vu, du Landrat et de six membres élus par la Diète, pour six ans, non pas parmi ses membres, mais parmi les appartenants du cercle. Ils sont renouvelables par tiers. La Diète peut, si elle le juge utile, leur adjoindre un Syndic. Il n'a que voix consultative. Ses fonctions sont en somme celles d'un conseiller technique.

Dans les cercles urbains, c'est-à-dire dans les villes qui n'appartiennent à aucun Kreis et ont toutes les attributions et prérogatives du Kreis, la délégation de Cercle devient délégation de ville pendant que le conseil communal équivaut à la Diète de Cercle. Ce conseil adjoint au bourgmestre quatre de ses membres ou des membres du magistrat et l'Ausschuss se trouve constituée.

Si l'administration de la ville n'est pas collégiale, le nombre des délégués est porté à six qui délibèrent sous la présidence du bourgmestre.

« Au sommet de l'administration du Cercle est un Landrat, nommé par le roi ». Nous avons vu (§ 90) en quoi ce fonctionnaire se distingue des sous-préfets, et par les conditions mises à son entrée dans la carrière, et par la façon dont il y entre et, aussi, parce que c'est vraiment une carrière.

Rappelons une de ces conditions. Le candidat doit appartenir au Cercle depuis un an au moins. Au regard de ce qui se passe ailleurs, on peut mettre des faits comme celui-ci : Le nouveau président de la police de Berlin, M. von Borries, était récemment Landrat à Herford et, depuis cent ans, ces fonctions sont exercées par ses ascendants directs.

On verra plus loin quelle est la sphère assignée à l'action du Kreis. Son amplitude, jointe aux conditions de recrutement des Landrat, donne à ces fonctionnaires beaucoup plus le caractère de chefs, d'agents d'une corporation autonome, que de délégués du pouvoir central. Si l'on voulait absolument les comparer, ce serait à des « maires d'arrondissements » qu'il faudrait les assimiler [1].

§ 124. — La Diète est compétente pour représenter le Cercle dans toutes ses affaires et intérêts. Elle délibère non seulement sur ces matières, mais sur toutes celles que la loi ou les règlements lui ont soumises ou lui soumettront. Parmi les objets de sa compétence propre, sont avant tout : la promulgation de règlements, la répartition des impôts autres que ceux de quotité, la gestion des finances, la fixation du budget et l'approbation des comptes, la nomination des employés.

Elle est convoquée par le Landrat au moins deux fois par an. Elle délibère sous sa présidence, sans toutefois qu'il y ait voix délibérative, à moins qu'il n'en fasse partie comme

[1] Cf. La loi française 15-27 mars 1791.

député. Et cela lui est permis. Qu'un préfet français puisse faire partie du conseil général et le rapprochement des deux systèmes pourra être tenté.

La délégation du Cercle prépare le travail de la Diète. Elle administre les affaires des Kreis en harmonie avec les décisions de la Diète. Elle collabore à l'administration générale. Le baron de Stengel remarque que le rôle de cet organe est triple : il est l'agent d'administration de la corporation; il est fonctionnaire administratif de l'État; enfin, il forme la première instance de justice administrative[1].

Le Landrat est, dit la loi, à la tête de l'administration du Cercle. Il la préside et est son agent d'exécution. Mais elle n'est pas toute en lui, loin de là, et c'est la délégation, dont il fait partie, qui est l'agent de gestion. S'agit-il, au contraire, d'affaires d'État, c'est sa compétence qui est présumée. Les lois nouvelles, celles de la période commencée en 1872, n'ont rien innové à cet égard. Ce qu'elles ont instauré, et ce qui est d'ailleurs de grande importance, c'est la quasi-indépendance qu'elles ont donnée au Landrat envers le Bezirksregierung. Jusqu'à elles, le chef du Kreis était, en ce qui touche les matières d'État une sorte de délégué des Bezirksregierung, sans presque aucune faculté de décision personnelle. Il est aujourd'hui, pour le compte de l'État, bien réellement l'administrateur de sa circonscription.

La « tutelle administrative » est remplacée, en Prusse, par la « surveillance de l'État ». Entre les deux choses, il existe la même différence qu'entre le gouvernement paternel et l' « État de Droit ». La surveillance qui est exercée, d'abord par le président de gouvernement et, en seconde instance, par le président supérieur de la province, n'entre en action que si les administrateurs du Kreis violent une disposition formelle des lois. Il dépend donc de ces admi-

[1] Le même savant auteur remarque, opportunément, que les Kreis urbains n'ont que les deux dernières fonctions puisque la ville, en tant que Kreis, n'a pas d'intérêts qui se différencient de ceux qu'administre sa municipalité et que contrôle son conseil communal.

nistrateurs que cette surveillance, cette intervention de l'État, ne trouve jamais lieu à se montrer.

Les exceptions à cette règle fondamentale sont rares et s'expliquent d'elles-mêmes. Tout traitement différenciel, en matière d'impôt, accordé, ou appliqué à une fraction du Kreis a, par exemple, besoin de l'approbation ministérielle. Il s'agit, en effet, d'une dérogation à la loi qui, vu son caractère ordinaire d'urgence, a pu être enlevée à la décision du pouvoir législatif, soumise à la simple décision du ministre responsable, mais qui ne pouvait être abandonnée à l'arbitraire des parties intéressées[1].

§ 125. — S'agit-il d'aliéner une propriété foncière, de contracter un emprunt ou d'établir un impôt nouveau pour plus de cinq ans, le Kreis doit soumettre la délibération de ses représentants à la délégation du district, du bezirke. Cette délégation, formée de six membres, dont deux nommés par le Roi et quatre élus par la délégation provinciale, est surtout une instance de justice administrative. En outre, elle limite les pouvoirs du président du gouvernement, car son assentiment est nécessaire aux règlements de police qu'il prend, tout au moins à leur validité.

Cependant, et tout en reconnaissant que le Bezirksauschuss établit une précieuse collaboration de l'élément électif (les publicistes wurtembergeois disent *laïque*) à l'administration générale, qu'elle donne une garantie solide aux droits des régions et des individus, elle ne peut être rangée parmi les organes de l'autonomie locale, en l'absence d'intérêts propres et spéciaux au Bezirke qui ne forme pas une corporation avec les droits de la personnalité civile.

§ 126. — Les provinces au contraire ont tout ce qui peut leur constituer une entité, leur conserver une vie propre.

Il faut renoncer à leur trouver une analogie avec une pièce de notre organisme français. L'Italie a quelque chose

[1] Les attributions financières des assemblées de Cercle seront mieux étudiées au chapitre des finances.

d'équivalent, mais n'en use que rarement, comme à regret. Ce n'est que dans ses statistiques qu'elle range ses provinces en régions et ces régions sont, en définitive, ce que sont les provinces pour la Prusse.

Celles-ci ont, répétons-le, un double caractère et sont à la fois divisions administratives et corporations. Les publicistes les nomment, en une qualité, « province », dans l'autre, « union provinciale ». Mais ce caractère double n'est pas rigoureusement scindé. Le très haut fonctionnaire que la province a au sommet de sa hiérarchie, le président supérieur, doit recueillir, pour ses règlements de police, l'assentiment du conseil provincial dont cinq membres sur six sont élus par la délégation provinciale, c'est-à-dire viennent, quoique après beaucoup de degrés, du suffrage général sinon égal. « L'union provinciale », ou la province comme entité, est, en règle générale, représentée par sa Diète, administrée par sa délégation et son directeur.

La Diète est formée de députés des cercles, et des villes assimilées à des cercles existant dans la province. Sauf de très rares cas, où deux cercles sont groupés pour élire un député, chaque cercle en élit au moins un. Davantage, si la population dépasse ici 30.000 habitants, là 40.000, en Hesse-Nassau 20.000. L'élection se fait à la majorité simple dans la Diète de cercle. Est éligible tout Allemand âgé de trente ans, satisfaisant aux conditions générales d'éligibilité et, en outre, domicilié ou possessionné dans la province depuis un an au moins. A la différence des fonctions municipale ou de cercle, les fonctions provinciales peuvent être librement déclinées.

Cette organisation souffre une exception, au dehors de cette province de Posen, jusqu'ici en dehors du droit commun. La Hesse-Nassau n'est pas totalement unifiée. Les deux districts entre lesquels elle se partage, celui de Cassel et celui de Wiesbaden, ne sont pas de simples unités administratives et possèdent une « diète de district » qui les administre. La réunion de ces deux diètes forme celle de la province, qui administre les intérêts communs aux deux fractions. De même que les villes importantes forment à elles

seules des districts, Berlin, capitale du royaume et de l'Empire, ne fait partie d'aucune province et est assimilée à une province.

Les Diètes provinciales sont convoquées tous les deux ans au moins par le Roi. Leurs sessions sont ouvertes par le président supérieur, qui y est commissaire royal. A la différence des Diètes de cercle, elles élisent leur président et leur vice-président.

L'administration courante est confiée à la délégation provinciale (Provinzialausschuss), dont le président et les membres (de 7 à 13) sont élus par la Diète et qui a pour agent le Landesdirektor. Celui-ci, véritable chef de l'administration provinciale, est nommé par la Diète pour six à douze ans, sous réserve de l'approbation royale. Il a sous ses ordres le nombre nécessaire d'employés.

En Hanovre, ses fonctions sont exercées collégialement par un fonctionnaire qui porte ce titre et deux assesseurs, nommés « conseillers du trésor » (L. du 7 mai 1889, art. 87). En Hesse-Nassau, il n'existe ni délégation, ni Landesdirektor. Les fonctions électives de la première sont exercées par les Diètes des districts. Celles qui concernent l'administration sont dévolues au Président supérieur.

La compétence de ces trois organes peut être ainsi résumée.

La Diète délibère sur les règlements et statuts, la répartition des impôts, les contrats d'emprunt, l'aliénation d'immeubles, les règlements administratifs organiques. Elle organise le personnel, fixe le traitement, élit le Landesdirektor et les chefs de service.

Les membres de la délégation sont considérés comme fonctionnaires, soumis à des poursuites disciplinaires, à la révocation même. En dehors de la préparation du travail de la Diète, ils administrent les affaires de la province et, plus spécialement, son patrimoine et ses établissements. Ils nomment ceux des employés provinciaux dont le choix n'est pas réservé à la Diète. Le Président supérieur peut solliciter leur avis lorsqu'il le juge nécessaire.

Le Landesdirektor, qui est le complément indispensable de cet organisme, le caractérise en quelque sorte. En accordant à la délégation provinciale un agent d'exécution qui lui est propre, la loi a montré que l'autonomie qu'elle instituait en droit, ne serait pas annihilée en fait. En tenant compte de la très grande supériorité d'importance qu'ont sur nos départements les provinces prussiennes, on peut chercher, par une comparaison, à apprécier le rôle de ce Landesdirektor. Rien n'est plus facile que de supposer nos conseils généraux légiférant sur les intérêts propres du département, la commission départementale administrant et ayant comme agent d'exécution un fonctionnaire qu'elle élirait, pendant que le Préfet s'occuperait uniquement de l'administration générale, le conseil de préfecture gardant son rôle actuel mais voyant son recrutement devenir électif. Si l'on proposait jamais une réforme de ce genre, il est permis de croire, que le point qui soulèverait le plus de résistance, ce serait la création du « Landesdirektor ». Et, en vérité, l'autonomie départementale ne serait qu'une apparence si le préfet en demeurait l'agent exécutif, s'il conservait les fonctions données en Prusse au fonctionnaire provincial : la représentation de la province, la direction des services, la nomination des agents subalternes.

La surveillance de l'État sur les provinces, comme celle sur les Kreis, a pour but principal d'empêcher la transgression des lois. Si le cas se produit, la Cour de justice administrative est saisie par le Président supérieur ou le ministre. Les décisions de la Diète qui ont pour résultat soit de promulguer des statuts, soit d'établir un impôt supérieur au quart de l'impôt de l'État ou surtout inégalement réparti entre les diverses fractions de la province, doivent obtenir la ratification ministérielle et quelquefois royale. Une exception est faite pour certaines délibérations de ce genre prises dans des conditions déterminées par la loi.

§ 127. — Entre les Kreis et la province, tous deux considérés comme circonscription autonome, il existe deux

différences considérables. La Diète de deux corporations est également élective et, l'une émanant de l'autre, la dissemblance du scrutin qui les forme est peut-être négligeable. L'administration courante est confiée, dans la grande comme dans la petite unité, à une délégation de la Diète. Mais, pendant que le Landrat préside l'assemblée du cercle, celle de la province élit son bureau. D'un autre côté, le Landrat doit « appartenir » au cercle et la coutume veut que ce ne soit pas seulement par un séjour plus ou moins long mais en y possédant des immeubles; le Président supérieur ne doit justifier d'aucun lien avec la province qui lui est confiée. Le Landrat peut faire partie de la Diète de cercle; le Président supérieur est un des rares inéligibles à la Diète de province. Dans le cercle, les administrés ne trouvent devant eux qu'un unique agent d'exécution, le Landrat, qu'il s'agisse d'intérêts locaux ou de matières d'État. Dans la province, ils doivent, suivant le cas, s'adresser au Président supérieur ou au Landesdirektor. Le cercle a l'autonomie dans sa double forme, gère librement les intérêts qui lui sont propres et ses élus reçoivent une délégation assez large des fonctions de l'État. En revanche, c'est un fonctionnaire nommé par le gouvernement central qui préside aux travaux de ses représentants et en assure l'exécution. La province n'a reçu qu'une des formes de l'autonomie : la libre gestion de ses affaires. Elle en délibère à son gré, sous la conduite de son élu. C'est l'homme qu'elle choisit, qui dépend d'elle, qui met en pratique les décisions qu'elle prend librement. Mais elle ne reçoit aucune part à l'administration d'État. Les deux systèmes, superposés, sont absolument divers.

D'autres différences de fait les séparent encore. Les provinces sont de très grosses unités. Leur population varie de 700.000 à 4.700.000, avec une moyenne de 2.700.000 habitants; le lien entre elles et ces habitants est donc très peu étroit. Pour employer une expressison sociologique, la conscience provinciale est d'autant moins développée qu'elle lutte contre la très énergique conscience nationale dont elle ne diffère guère en ampleur. Les cercles ont au contraire des

limites étroites. L'œil de l'habitant en embrasse l'étendue, pour ainsi dire, et les intérêts de ces circonscriptions se spécialisent aisément dans l'esprit public. Cela se traduit par la fréquence quatre fois moindre des Diètes provinciales, par le mode indirect de recrutement de ces Diètes et surtout par l'intérêt infiniment moindre que le public prend à leurs travaux.

§ 128. — L'organisation par États, que la période de réforme avait donnée à toutes les provinces et à tous les cercles — et qui même fut introduite dans le Hanovre annexé où elle dura jusqu'en 1884, — subsiste encore dans l'ancien grand-duché de Posen. Si l'on pouvait oublier que ces singularités d'organisation, ces « *amenitates juris* », lèsent les intérêts de populations nombreuses, répriment leurs plus légitimes aspirations, entravent et annihilent leur essor, on éprouverait un plaisir de collectionneur à retrouver en plein fonctionnement, dans un État aussi moderne que la Prusse, cette organisation archaïque. Les rares types qu'on en retrouve ailleurs sont incomplets ou en voie de disparaître. A Posen, au contraire, c'est, pourrait-on dire, un exemplaire parfait. Et l'intérêt qu'il offre est agrandi par l'importance même numérique de la province (29.000 kilomètres carrés, 1.900.000 habitants).

Le Kreis y est encore réglé par le décret du 20 décembre 1828 modifié, mais non pas dans sa substance, par la loi du 13 mai 1889 sur l'administration générale, dont une partie seulement a été rendue applicable à la province de Posen.

La Diète du cercle, ou Kreistag, devrait s'appeler « les États du Cercle ». La première catégorie — celle de la noblesse — comprend : les princes de Thurn et Taxis et le prince Sulkowsky (dans les cercles où ils sont possessionnés) et tous les propriétaires équestres du cercle.

La seconde est formée par les députés élus par les villes du cercle, un pour chacun.

La troisième, par trois députés élus par les communes rurales.

L'éligibilité, même dans les deux catégories inférieures est soumise à la possession, et à la possession ininterrompue depuis dix ans. Naturellement, dans ce laps de temps, est compté celui pendant lequel le père ou l'ascendant du député a possédé. L'importance de la propriété requise varie selon la catégorie et, pour la deuxième, selon l'importance de la ville.

Pour l'élection des trois représentants des communes rurales, le Landrat divise le kreis en trois circonscriptions électorales. Les propriétaires dans chaque commune élisent un délégué. Le collège se complète par les propriétaires de biens non équestres mais dépassant une étendue déterminée, et il choisit le député à la Diète.

La délégation du cercle, la Kreisausschuss, est, ici comme ailleurs, l'organe administratif de la circonscription. Elle n'y est pas élue par la Diète. Ses six membres sont choisis librement parmi les « appartenant » du Kreis, par le Président supérieur. Le droit d'élection est remplacé par une simple faculté de présentation, semblable à celle qu'ont, dans les autres provinces, les corps élus pour le Landrat. Par une conséquence très logique, le droit de présentation de celui-ci est « suspendu » dit-on. Le fait est qu'un ordre du cabinet de 1883 contient cette mesure, mais la fraction de la loi de 1889 applicable à Posen ne contient pas un mot qui suppose ce droit de présentation ni rien, par suite, qui tende àle faire considérer comme suspendu.

La présentation, par les Diètes des cercles de Posen, d'une liste de candidats pour la délégation n'oblige pas plus le Président supérieur qu'ailleurs celle des personnes aptes aux fonctions de Landrat n'oblige le roi. Cependant, alors que le Gouvernement peut, sans donner les motifs de sa décision, choisir un Landrat en dehors des candidats qui lui sont soumis, le Président supérieur ne peut nommer membres de la délégation ceux que n'a pas désignés la Diète qu'avec l'assentiment du Conseil provincial (Provinzialrat) ou, à défaut, avec l'autorisation du ministre de l'Intérieur.

Là ne se bornent pas les règles spéciales aux cercles de

Posnanie, mais aussi bien les différences que les quelques similitudes nouvelles apportées par la loi de 1889 ont peu d'importance comparées à la divergence des organisations. Que l'Ausschuss ait plus ou moins d'attributions au détriment de celles du Landrat, qu'importe! si le fonctionnaire et le collège sont tous deux nommés par le même pouvoir. La limitation ou l'extension des facultés accordées à la Diète est-elle bien intéressante au point de vue général, alors que sur 1372 députés aux 40 Diètes de cercle, les propriétaires équestres en ont 1073, les villes 148, les communes rurales 101[1].

L'organisation provinciale à Posen est de la même époque que celle du Kreis. Elle a quelques années de plus et date de 1824 mais l'esprit dont toutes deux procèdent est bien identique. Le décret fondamental a reçu quelques modifications, mais toutes remontent à cette période où la représentation par État était admise par la doctrine.

La Diète provinciale comprend trois États : 1° la noblesse, 2° les villes. 3° les autres propriétaires fonciers, les paysans propriétaires et les fermiers emphytéotiques[2].

La noblesse, le premier État, comprend le prince de Thurn et Taxis qui possède dans la province la principauté de Krotoschin, le prince Sulkowsky, le prince Radziwill (à raison de Przygodzic), le comte Raczynski, qui ont une voix virile, et 22 députés des propriétaires de biens équestres.

Cette dernière qualité, inhérente au bien possédé, est

[1] Les villes ont 517.501 habitants. Les communes rurales 889.105. Les communes seigneuriales 394.863. On est loin de la représentation proportionnelle !

[2] Cette énumération elle-même est curieuse. Les paysans qui possèdent, — « die mit Grundeigentum versehenen Bauern » — ne se confondent pas avec les propriétaires de biens, « Gutsbesitzer ». Les titulaires d'un bail emphytéotique ne sont pas considérés comme pleinement propriétaires. Je sais des pays moins éclairés qui ne prennent cependant pas au sérieux l'ancienne fiction du domaine éminent. En Sicile, tel propriétaire, qui acquitte 3.000 francs d'impôt pour un domaine grevé depuis des siècles d'un « canon » de 100 francs, n'est pas considéré comme fermier. A Tunis, un immeuble qui vaut un million est bâti sur un terrain acheté à « enzel », et nul ne met à un degré inférieur le mode dont il est possédé.

indépendante de la noblesse ou de la roture du possesseur. Celui-ci doit être propriétaire, par lui ou ses ascendants, depuis dix ans au moins, avoir trente ans et être Prussien. Le domaine doit être inscrit à la matricule des biens équestres et perd cette qualité si des aliénations le réduisent à moins de 255^{HA}32, dont la moitié au moins en terres cultivables.

Des incidents récents donnent de l'intérêt à une autre disposition du décret. Elle enlève l'électorat et l'éligibilité à qui encourt une des peines militaires prévues par le décret de 1843, c'est-à-dire la mise en réforme ou la perte du droit de porter l'uniforme. Il en est récemment résulté un drame douloureux sur lequel il convient de glisser.

Les villes élisent seize députés, Posen en élit deux, six autres villes un chacune. Le reste est groupé en huit collèges.

L'éligibilité, outre les conditions d'âge, de moralité et de nationalité, exige la possession d'un bien urbain et, de plus, l'exercice ou d'une fonction municipale, ou d'une profession civile. La propriété et l'industrie doivent avoir une valeur totale de 12.000 marcs dans les sept premières villes, de 4.500 dans les autres.

La troisième catégorie a, comme électeurs, les propriétaires d'au moins 7^{HA}66. Leur choix ne peut se porter que sur des cultivateurs ou des personnes faisant de la culture leur industrie principale et possédant 15^{HA}32 de terre (fût-ce par bail emphytéotique).

Les membres du premier État sont élus au scrutin nominal dans 32 collèges. Les villes qui élisent un député pour elles seules le nomment au suffrage direct, non pas, comme auparavant, dans une assemblée de bourgeois mais, depuis 1841, dans une réunion des députés urbains. Celles qui doivent s'unir à d'autres pour avoir un député provincial envoient un délégué par 150 feux. Ce délégué, qui va contribuer à élire le député, doit, pour être éligible à ces modestes fonctions, posséder un lopin de 300 marcs au moins. L'élection au suffrage indirect des députés du troisième État n'offre pas de particularités.

Comme dans toutes les constitutions par les États, celle de la province de Posen contient deux articles qui se contredisent. L'un[1] déclare que des membres de toutes les classes forment une unité et procèdent en commun. L'autre[2] permet l'*itio in partes*, qui a pour résultat de remettre au roi la décision sur le point en litige[3].

Les organes dont la raison d'être est, non pas d'assurer à la région intéressée la gestion indépendante de ses affaires, mais de l'associer à l'accomplissement de la mission de l'État dans sa circonscription, c'est-à-dire le Conseil provincial et la délégation de district, sont, dans la province de Posen, ce qu'ils sont ailleurs. Depuis 1889, Posen a un Landesdirektor élu par la Diète pour douze ans[4].

S'il fallait résumer en quelques phrases cette organisation de la Self-administration en Prusse, peut-être se présenterait-elle ainsi :

Dans les communes, dont les organismes diffèrent suivant les régions, l'État ne prend aucune part à l'administration, borne son rôle à la surveillance et le réduit au minimum. Autant la délibération que l'exécution appartiennent aux élus communaux. La majeure partie des fonctions que l'autorité centrale a coutume, ailleurs, de déléguer aux autorités municipales ont été conférées à un organisme spécial, les Amtsbezirke, dirigés par les Amtsvorsteher. Notamment, la police.

L'unité supérieure, le Cercle ou Kreis, a dans tout le royaume, sauf dans la province de Posen, une structure

[1] Art. 45.

[2] Art. 46.

[3] Nous pourrions répéter au sujet de cette organisation provinciale, ce que nous disions après avoir exposé celle du Kreis de la province de Posen.

[4] La longueur — je n'ose dire l'ampleur — avec laquelle j'ai décrit l'organisation de la Selbstverwaltung en Posnanie trouve une explication dans le caractère unique de cette organisation. Précisément parce qu'elle est précise, codifiée et, par là moderne, ses singularités sont plus perceptibles que les archaïsmes du Mecklembourg et intéressent une population triple. En outre, ce qui existe en Posnanie intéressera un jour les Français quand ils ne sépareront plus l'orgueil de leur grandeur passée du devoir de continuer, de reprendre plutôt, la mission qui la leur valut.

pareille. Les différences qu'on relève sont des différences de chiffre. Elle réalise l'idée d'autonomie locale plus largement que toute autre. Ses élus administrent ses affaires et délibèrent sur celles qu'a l'État dans les limites du Kreis. Le représentant du Gouvernement, le Landrat, doit être du pays. Il est, en droit proposé, en fait désigné par les représentants locaux. En revanche, — et c'est la rançon à peu près inévitable de ces avantages, — nommé par le roi, relevant du ministère, il est le seul agent exécutif de la Diète et de la délégation du Cercle.

Au sommet de la pyramide, la province, où la scission entre l'organisme-État et l'organisme-région paraît absolue, où la représentation locale semble exclue de toute action sur la présidence supérieure en dehors du choix des membres du Provinzialrat, où la présidence supérieure semble complètement étrangère aux intérêts régionaux, à ces intérêts qui ont leur représentation : à la Diète, leur administration ; l'Ausschuss, leur agent exécutif : le Landesdirektor et ses auxiliaires.

§ 129. — Le district bavarois est formé de la réunion des communes qui se trouvent dans ses limites. En Bavière, on trouve peu de territoires n'appartenant pas aux communes municipales. Cette rare exception ne se produit pas en ce qui touche les districts, et ceux-ci comprennent toutes les communes et les « finages spéciaux ». En théorie, ses membres, ses « appartenant », ce sont les communes et non pas leurs habitants. La distinction disparaît en fait, puisqu'on ne peut évidemment appartenir à un district qu'en appartenant à une de ses communes [1].

Par analogie avec ce qui est en Prusse, les villes « immédiates » sont exceptées du district dans lequel elles se trouvent placées et relèvent directement du cercle (Kreis).

Beaucoup moins important comme population que les arrondissements français, le district forme une corpora-

[1] M. V. Seydel, en montrant l'impossibilité d'une appartenance au district isolée de l'appartenance à la commune, fournit un excellent argument à notre thèse sur la création du *Reichsangehörigkeit* par le *Staatsangehörigkeit*.

tion. Il est doté de la personnalité juridique la plus tranchée. Sa représentation n'a pas d'autorité directe sur ses habitants, et agit sur les communes. Sa compétence est mal définie par les textes, mais est bornée d'un côté par celle de l'État, de l'autre par les prérogatives des communes et se trouve ainsi précisée. D'ailleurs, en règle générale, les décisions de ses organes ont besoin, pour être exécutoires, de la sanction des autorités centrales.

Ces organes sont le conseil et la délégation du district (Bezirksrat; Bezirksausschuss).

Le conseil se compose :

A) d'un membre au moins par commune, plus d'un par 2.000 habitants. Ils sont élus : dans les villes par le « magistrat réuni aux « plénipotentiaires » ; dans les communes rurales, par le conseil municipal.

B) des propriétaires fonciers les plus imposés, jusqu'à concurrence de 1/8 de la catégorie précédente. Les femmes et les mineurs peuvent envoyer des mandataires.

C) des représentants des 50 propriétaires fonciers les plus imposés, élus par eux en nombre égal au quart de la catégorie A.

D) Un représentant du fisc, lorsque celui-ci est intéressé.

Dans les questions d'assistance publique, deux autres catégories interviennent.

E) Les médecins du district.

F) Deux curés élus par la délégation du district.

Sauf les membres *ex-officio*, les députés de district sont nommés pour trois ans et ne peuvent décliner le mandat qui leur est conféré. Ils sont convoqués au moins une fois par an, par les soins du Bezirksamtmann, représentant de l'État dans le district.

La délégation contient de quatre à six membres choisis par le conseil. Ses pouvoirs durent autant que ceux du conseil lui-même, sauf en cas de dissolution où ils continuent jusqu'à l'installation du nouveau conseil.

Comme sujet de droit privé, le district peut posséder, mais sans qu'il perde pour cela son caractère d'union de

communes. Ses biens ne servent qu'aux buts communs, ne peuvent être jouis comme le sont les biens communaux. Ils ne peuvent être diminués.

Le district peut contracter des emprunts amortissables, établir des impôts directs, en proportion de ceux de l'État. Les contribuables en ce cas sont les communes. Cette dernière faculté a une limite. Sauf pour des dépenses obligatoires, le district ne peut établir d'impôts que jusqu'à 5 0/0 du principal de l'État.

L'administration financière du district et sa représentation en justice appartiennent, en règle générale, à la délégation que préside, il ne faut pas l'oublier, un fonctionnaire beaucoup plus pareil à notre sous-préfet qu'à un Landrat prussien.

En outre, cette unité qui, elle, ressemble si peu à notre arrondissement est, comme lui, soumise à l'unité supérieure, au Cercle, qui est comme une instance intermédiaire entre elle et le ministre.

Le Kreis est la réunion des districts qu'il contient et des villes immédiates. Il est doté de la personnalité civile et des droits corporatifs. Mais, son autonomie est beaucoup moins large que celle des districts, pourtant si parcimonieusement mesurée. Si le conseil de district n'a pas le pouvoir réglementaire, cette restriction profite surtout aux communes qui, elles, possèdent cette faculté. Si la gestion financière de la délégation de district est soumise à la surveillance, à la curatelle des autorités supérieures, elle laisse libre, au moins, l'expression des vœux et des besoins. La présidence du Bezirksamtsmann diminue l'action administrative de cette délégation, mais ne l'annihile pas. Le Cercle est organisé de façon toute différente. L'organe de la puissance publique y est le roi, qui en est aussi le seigneur. On ajoute en allemand qu'il en est le « Herrscher » et le mot se traduit précisément par « le maître ».

L'autonomie ou, si l'on veut, la décentralisation[1], devient

[1] A défaut de mot plus exact, j'ai souvent traduit par « autonomie » le

plus grave, nécessite plus de circonspection à mesure que grandissent les unités qu'on en pourvoye. Aussi, en proportion des unités supérieures qui les enclavent, les réfrènent, les harmonisent. La plus haute unité bavaroise, celle qui vient immédiatement après ce tout qui est la nation, ne pouvait être traitée comme une commune municipale. On ne pouvait donner à l'unité immédiatement voisine de l'unité nationale un régime tout à fait divers de celui de l'État [1]. De fait, la constitution du Kreis ressemble beaucoup plus à celle du royaume qu'à celle des districts ou, surtout, des communes. M. Van Seydell répète à ce propos que les communes des districts ont un régime républicain et les cercles un régime monarchique. Notre observation reste pareille : pour que ce mot soit à peu près exact, on doit transposer les expressions, entendre à la façon bavaroise le qualificatif de républicain — en lui enlevant la signification démocratique que nous lui donnons — et celui de monarchique, — en en faisant l'adjectif, non pas du système monarchique de 1830, mais de celui de la Restauration.

L'autorité publique, répétons-le, n'est, dans les cercles, qu'au roi : lui seul gouverne, administre, légifère. Dans le royaume, le souverain exerce son pouvoir législatif d'accord avec les Chambres. De même, dans les cercles, il doit recueillir l'assentiment du Landrath. Les prérogatives de la Diète bavaroise sont à la fois plus claires et plus étendues en matière financière. Pareillement, si jamais le Landrath peut faire prévaloir son avis contre la volonté royale, c'est lorsqu'il s'agit du budget des cercles.

Il ne peut être question, dans les Kreis bavarois, ni de

mot « Selbtsverwaltung ». Je ne l'ai pu faire qu'en exagérant un peu la vraie portée du terme allemand mais quand il s'agit de la Selbtsverwaltung à la manière bavaroise, l'exagération me mènerait au contre-sens.

[1] Cette dernière considération, surtout, est d'une unité générale. On n'en a pu tenir compte lors de la constitution de l'Empire, envers lequel les États particuliers sont les unités les plus proches, puisque chacun de ces États avait une constitution différente et qu'il était malaisé de choisir. On a préféré adopter une organisation qui ne se retrouve dans aucun des pays confédérés. La situation actuelle dérive de cette expérience hardie et peu heureuse.

surveillance, ni de curatelle. On ne surveille qu'une autorité qui peut à son gré faire ou s'abstenir. On ne donne de curatelle qu'à qui peut se mouvoir, et dont le mouvement doit être guidé, contrôlé. Dans le Kreis, l'action manque qui pourrait être surveillée ou contrôlée, comme l'organe à qui l'action pourrait être imposée. Celui qui agit, dans le Kreis, c'est, en théorie le roi, en fait le gouvernement central.

Le Landrath se compose :

A) d'un député par deux districts. Le nombre des districts est-il impair, le gouvernement du cercle désigne celui qui élira un député à lui seul.

B) des représentants des villes immédiates, à raison d'un député jusqu'à 30.000 habitants, de deux entre 30.000 et 70.000. Au-dessus, un député par 20.000, une fraction supérieure à 10.000 donnant droit à un siège.

C) Une délégation des contribuables fonciers payant au principal 12 m. 50, en nombre égal au quart de celui de la cat. A.

D) Des trois prêtres élus par leurs collègues. Le Kreisregierung fixe la proportion entre protestants et catholiques, selon celle qui existe entre les fidèles des deux confessions.

E) d'un délégué de l'Université, s'il en existe un dans le cercle.

Les représentants, et leurs suppléants — car toute élection désigne un titulaire et son remplaçant éventuel — sont élus pour six ans. Ceux des districts par les Conseils de district, ceux des villes immédiates par la municipalité jointe au Conseil, ceux des contribuables par ceux-ci, enfin ceux de l'Université par les professeurs ordinaires.

Le Landrath est convoqué au moins une fois par an. Ses membres non résidant au chef-lieu reçoivent, outre le remboursement des frais de voyage, 5 M. par jour. Ils élisent leur bureau et la délégation.

Celle-ci, formée de six membres, ne peut agir indépendamment du Gouvernement qu'en deux cas : s'il s'agit de contrôler les établissements vivant des deniers du Kreis ou de recourir au ministre contre le Kreisregierung.

C'est à celui-ci, organe purement gouvernemental, qu'incombe l'administration, même financière, du Kreis, sauf à obtenir l'assentiment du Landrath dans les cas suivants : acquisition, vente ou mise en gage des biens du Cercle; placement de leurs capitaux et de leurs arrérages ; transaction de procès. La délégation peut, en cas d'urgence, donner une autorisation provisoire. Tout emprunt doit être approuvé par le gouvernement central, et même par une loi, si son service entraîne la création d'un impôt nouveau.

Le Cercle peut établir des impôts directs. La loi financière a prescrit comment doivent se répartir les impôts des communes et des districts, mais est muette sur la question des impôts du Kreis. Dans la pratique, ils sont en exacte proportion de ceux payés à l'État, dont ils diffèrent en ce sens que nul n'est exempté de les payer (État, familles médiatisées, corporations, etc.).

§ 130. — La Saxe royale est, au point de vue administratif, divisée en 27 chefferies auxquelles il faut ajouter Dresde, Leipzig et Chemnitz qui, en règle générale, sont soustraites à l'autorité du chef de la circonscription où elles se trouvent. En règle générale seulement, car en certaines matières, — la surveillance des travaux publics, les affaires d'expropriation par exemple, — cette exception n'est pas maintenue. Elle constitue une disposition que nous avons trouvée en Prusse et en Bavière, que nous retrouverons ailleurs. Elle heurte notre goût d'uniformité, mais beaucoup moins que l'identité d'organisation entre Lyon et une commune de 400 habitants n'offense le sens commun.

A chacune de ces chefferies[1] correspond une « union de district[2] » avec les droits corporatifs, représentée par l'assemblée du district, administrée par la délégation du district. Cette union possède, peut emprunter, établir des impôts, naturellement dans des buts que la loi détermine.

[1] La traduction exacte serait « capitainerie de district ».

[2] La fonction gouvernementale et la corporation ont des noms divers : Amtshauptmannschaft et Bezirksverband.

(En France, préfecture et département, sous-préfecture et arrondissement).

L'assemblée, à laquelle la décision appartient en ces matières, élit la délégation et peut, en outre, sous forme de vœux, soumettre au Gouvernement les projets qui lui semblent utiles à l'intérêt du district.

Elle se compose d'au moins vingt-quatre membres. Un tiers est élu par les contribuables qui payent à l'État, comme impôt direct, au moins 300 M. Les deux autres tiers sont élus par les communes rurales et urbaines, dans les villes par le conseil urbain joint aux députés de la ville, dans les campagnes par des collèges où entrent des délégués des conseils communaux et les propriétaires de domaines exceptés des circonscriptions communales. Elle se réunit sous la présidence du chef de district qui y a voix délibérative.

La délégation comprend au moins huit membres, dont deux au moins de chaque catégorie (hauts-imposés, villes, communes rurales).

Les Cercles sont dirigés par les Chefs de Cercle, délégués immédiats du ministère pour l'administration intérieure. A côté d'eux, la délégation du Cercle remplit un rôle limitateur du pouvoir qui leur est accordé. Le Cercle n'a rien qui corresponde à l'assemblée du district (ou aux diètes provinciales prussiennes). Il ne forme pas une corporation, ne jouit pas de la personnalité. Sa délégation, dont la mission est uniquement d'assurer la cohésion entre l'administrateur nommé par le Gouvernement et les administrés, est donc élue par les assemblées de district. Dans les Kreis de Dresde et de Leipzig, chaque district, y compris les deux villes, y nomme un député; dans ceux de Bautzen, de Chemnitz et de Zwickau, chaque district et Chemnitz en nomment deux. Le rôle de la délégation est consultatif, mais devient délibérant dès que la matière est contentieuse à un degré quelconque.

De l'organisation passée, la Saxe a conservé une institution difficile à décrire. Ses fonctions sont imprécises, son utilité impossible à évaluer avec rigueur. On ne peut dire que c'est une survivance superflue, car elle joue un rôle considérable et qui peut devenir de première importance,

mais c'est un rôle social, dont la nature et les limites ne se trouvent dans aucun texte. Ce sont les « États des cercles », des anciens cercles de Meissen, Leipzig, Erzgebirge et Baillage et de la province d'Oberlausitz. Ils existaient avant l'incorporation de ces territoires à la Saxe. On leur a laissé une existence qui est moins de pure forme qu'il ne semble. En droit, ils comprennent les propriétaires de biens équestres et les députés des villes. Leur mission consiste surtout à gérer les biens, à administrer les établissements de la corporation de la noblesse, qu'ils représentent surtout, à élire douze membres de la première Chambre[1] (V. § 66) et — disent les manuels officiels — à encourager les progrès dans le Cercle, ainsi qu'à lui éviter ce qui pourrait lui nuire. Dans la province d'Oberlausitz, les États ont — toujours en droit — un rôle plus large. Ils comprennent les propriétaires de seigneuries et de biens équestres ainsi que les prélats, les députés des grandes villes (Bautzen, Zittau, Kamenz et Löbau). Ils ont des fonctionnaires permanents. Surtout, ils détiennent des privilèges législatifs.

L'application par décret à leur province d'une loi promulguée seulement dans les autres, nécessite leur consentement. De même, toute loi ne concernant qu'Oberlausitz. Ils sont les protecteurs spéciaux des droits possédés dans la province « en vertu des constitutions et traités particuliers. » Ils présentent une liste de trois noms sur lesquels le roi choisit le chef du district de Bautzen. Tout cela n'a pas grande importance, mais suscite deux observations : l'une que l'union n'est pas parfaite entre Oberlausitz et la Saxe, que l'assimilation est incomplète, ce qui n'est pas indigne d'être noté, dans un pays aussi menacé par de dangereux voisinages. L'autre est plus générale : Si restreinte que soit la sphère d'action des États de cercle ou de province, leur existence suffit à assurer celle de la corporation

[1] En matière d'élection, où leur rôle devient précis, leur composition se modifie. Ils ne sont plus formés seulement des pr opriétires des biens équestres ou des représentants des villes qui avaient cette prérogative en 1821, mais de tous les propriétaires fonciers payant aux moins 3.000 unités d'impôt (L. du 3/12 1868).

qu'ils représentent, à l'empêcher de se dissoudre dans la population qui l'entoure. Elle agit, donc elle vit. L'indiscutable force sociale que constituent les familles douées de traditions ne s'émiette pas. Qu'elle soit utile ou nuisible, ce n'est pas ici la question. Nous constatons qu'elle est là, prête à donner une interprétation plus large à sa tâche d'aider le progrès. Nous parlions de survivance. Celle-ci est telle que sa disparition influerait sur les destinées d'un royaume qui n'en est plus à compter ses épreuves.

§ 131. — Un doute se présente. Quelle est l'organisation régionale du royaume de Wurtemberg qu'il convient d'exposer? Est-ce celle qui a duré, avec des modifications importantes, de 1819 jusqu'en 1903? Est-ce celle dont le Wurtemberg sera probablement doté avant que cet ouvrage ne soit fini ? Dans un livre dont on a dû exclure, avec une rigueur quelquefois pénible à celui qui l'employait, toute considération sur le passé, est-il logique de décrire un système qui sera bientôt du domaine de l'histoire politique? D'un autre côté, alors que l'on a cherché à montrer les rapports qui lient la vie publique des monarchies à leur organisation, peut-on ne montrer qu'un système à peine né, dont la structure est facile à exposer, mais dont le fonctionnement est inconnu? La solution paraît d'ailleurs imposée par cette considération que la réforme, dont M. de Pischek est l'auteur, n'est pas encore votée, que sa promulgation sera peut-être retardée de beaucoup et que, si l'auteur cherche à n'exposer que le droit public contemporain de l'Allemagne, il ne peut véritablement pas y mêler du droit public futur[1].

« Comme corps administratifs autonomes, — écrivait, en 1894, M. Gaupp, — auxquels l'État a transmis ou laissé une partie de son autorité sur un territoire déterminé, pendant qu'il conservait le droit d'en régler l'exercice et d'en surveiller l'usage, existent en Wurtemberg, depuis longtemps les communes et les Aemter. »

[1] Nous donnons cependant ci-après les points principaux de cette réforme.

Nous avons étudié l'organisation des unités inférieures, les communes. On voit, par ce que dit M. Gaupp, que les quatre cercles, entre lesquels se divise le royaume, n'ont le caractère ni de corporations, ni d'organes d'autonomie. Comme en Saxe, il existe trois degrés de division administrative : la commune, l'Amtsbezirke, le cercle, mais les deux divisions inférieures possèdent seules la personnalité. Nous avons en France ces trois degrés (communes, arrondissements, départements), mais c'est la division intermédiaire qui est réduite au rôle de circonscription administrative.

Voilà une première différence entre l'Amtsbezirke et l'arrondissement. Il en existe d'autres. L'Amtsbezirke a l'autonomie, disons-nous. Sa compétence est limitée formellement, d'un côté par les droits de l'État, de l'autre, c'est affaire aux communes de refréner ses empiètements. La coutume s'est ajoutée aux lois pour définir sa sphère.

Il régit la viabilité, nomme le personnel médical et vétérinaire, dirige l'organisation des hôpitaux. Il répartit, entre toutes les communes, les charges publiques supportées par quelques-unes au profit de toutes, comme les prestations militaires. Les attributions que lui délègue l'État sont d'ordre purement local. Ce sont : avant tout, la répartition de l'impôt direct entre les communes et sa perception, — car c'est une particularité du système actuel en Wurtemberg que les contributions directes doivent parvenir dans les caisses de l'État par les soins et aux frais des Amtsbezirke ; — il perçoit les primes d'assurance, pour le compte de la caisse spéciale, et, de même, paie les indemnités ; enfin, la nomination lui est confiée de nombreux fonctionnaires, d'un ordre déterminé : experts, commissaires aux élections, inspecteurs des services destinés à combattre les incendies, etc.

Ses organes sont : l'assemblée (Amtsversammlung) et l'Amtspfleger.

L'assemblée compte de vingt à trente membres. Dans ces limites, elle fixe elle-même le nombre de ses membres, répartis entre les communes, non pas au prorata de

leur population, mais en proportion des impôts directs qu'elles acquittent, en y comprenant ceux qu'elles payent à l'Amt ou qu'elles se payent à elles-mêmes. Aucune — et cela vise à empêcher une prépondérance exagérée des villes, — ne peut avoir plus des 2/5es des membres de l'assemblée. De là limitation du nombre de ses membres et de leur mode de répartition, il peut résulter qu'une commune très petite ne puisse avoir de représentant. En ce cas, on l'unit avec d'autres, d'importance semblable, et elles nomment un représentant commun, à moins qu'elles ne s'entendent pour l'élire alternativement. En ce dernier cas, celles qui, passagèrement, ne sont pas représentées, ont le droit d'être entendues, lorsqu'une délibération les concerne.

Les députés sont élus pour trois ans, et ne peuvent décliner le mandat qui leur est offert. Ils sont choisis, non pas par les électeurs, mais par la représentation de la commune, formés du conseil municipal et de la délégation des bourgeois. Il leur est interdit de recevoir des instructions impératives, sauf si les intérêts de leur commune sont en opposition avec ceux des autres communes. Ils dépouillent en ce cas leur qualité de représentants pour revêtir celle de plénipotentiaires. La disposition est assez rare, et mérite d'être notée.

L'assemblée élit une délégation qui est sa représentation permanente et ne possède aucun rôle propre.

L'Amtspfleger est simplement le trésorier du bezirke. L'assemblée le choisit, et son choix n'est soumis qu'à la possession du certificat d'examen pour la carrière des Finances.

En résumé, l'assemblée et sa délégation n'ont aucune part à l'administration de l'État, ni à la vie politique. Leur activité se borne à diriger les intérêts économiques du Bezirke. Encore doivent-elles remettre l'exécution de leurs divisions au fonctionnaire d'État qui les préside, l'Oberamtmann. En ce sens, on peut dire qu'il n'existe, en Wurtemberg, que deux corporations réelles, l'État et la commune. L'Amtsbezirke n'est, actuellement, qu'une sorte

de congrès où les corporations municipales viennent régler les questions pécuniaires qui existent entre elles.

§ 132. — Le Wurtemberg a ce grand bonheur de pouvoir faire une politique raisonnée, réfléchie, et de ne pas devoir suivre les impressions de la foule ou réagir contre elle. Décidé à avancer encore vers le suffrage universel, son gouvernement a songé d'abord à fortifier les autonomies locales, afin qu'un organisme plus vigoureux pût supporter le grand désorganisateur de notre époque. De là, cette réforme administrative si large, si hardie, — et pourtant si soucieuse de rattacher l'avenir au passé, — que M. de Pischek a présentée aux Chambres le 11 juillet 1902. Il est probable qu'elle sera votée telle quelle. Les deux objections qu'on lui a faites portait, l'une sur la convenance qu'il y aurait à faire une corporation du Kreis, simple ressort administratif, l'autre sur la sanction royale, qui continue à être exigée pour l'élection des maires et où l'on voit une diminution de l'autonomie des communes. Sur le premier point, M. de Pischek ne nie pas que sa réforme serait plus complète et plus efficiente, que l'organisation wurtembergeoise serait plus homogène, si le Kreis recevait la personnalité et une représentation, mais il veut sérier les questions. Ériger au-dessus des communes des corporations autonomes, associer les organes élus de ces corporations à l'action de l'État dans tout le royaume, c'est déjà une innovation considérable, dont le résultat doit être attendu, surtout lorsque cette réforme accompagne la réfection de l'organisation des communes. Quant à la sanction de l'élection des maires, sa raison de subsister découle précisément de l'autonomie plus grande laissée aux communes, qu'il faut cependant bien rattacher à l'État.

En dehors des objections qui amènent ces arguments, la réforme semble réunir la majorité des suffrages et peut-être, à l'heure où l'on lira ces lignes, aura-t-elle remplacé le système qui date de la constitution du royaume[1].

[1] Elle n'est pas encore votée par la Diète (janvier 1904) et des oppositions imprévues amèneront des amendements nombreux et peut-être radicaux.

L'assemblée subsiste. Sa composition n'est pas grandement altérée. De même, la base de répartition de ses membres entre les communes. Mais, à côté d'elle, est institué un conseil de district, un Bezirksrat, qui, bien qu'élu par l'assemblée, « collabore aux fonctions de l'État ». Celui-ci, jusqu'à présent, ne déléguait à l'élément électif aucune de ses attributions. Désormais, il se l'associe. Le Bezirksrat *décidera* en certaines matières, *devra* être consulté sur certains points, *pourra* l'être sur tous. En outre, l'administration des affaires propres au district lui appartiendra tout entière, le fonctionnaire d'État n'étant plus chargé que de l'exécution.

L'élection du conseil par l'assemblée vaut d'être rapportée. L'assemblée élit pour le temps de sa propre durée, c'est-à-dire pour six ans, six conseillers et quatre suppléants. Ces derniers n'entrent en fonctions que pendant une vacance provisoire, une vacance devenue définitive donnant toujours lieu à l'élection d'un titulaire.

L'assemblée se réunit quand c'est nécessaire, le conseil quand il le juge bon. Les membres des deux collèges reçoivent une indemnité journalière et le remboursement de leurs frais de voyage. La chose est commune en Allemagne mais il est utile de la rappeler. L'indemnité aux élus est si peu le monopole des démocraties que c'est dans les États monarchiques qu'elle est le plus répandue.

Le projet de réforme, — car quelque probable que soit son adoption, c'est un projet, — énumère les matières dans lesquelles le Conseil a voix consultative et celles dont il décide, mais son rédacteur a soin d'ajouter que cette énumération n'est ni définitive, ni irrévocable. Le Gouvernement se réserve de le modifier et la loi lui en donnera la faculté, par voie de règlement. Non seulement la nouveauté de la chose veut qu'il en soit ainsi, mais le contraire se heurterait à des lois d'Empire qui prescrivent, imposent l'usage du pouvoir réglementaire et ne prévoyent pas l'intervention du législateur particulier.

Il reste à exposer une autre innovation. L'assemblée aura, bien entendu, le droit de constituer des commissions. Celles-ci pourront être permanentes, se juxtaposer

au Bezirksrat. Elles auront en outre la faculté de s'adjoindre autant de membres qu'elles le voudront, à la seule condition de les prendre parmi les citoyens éligibles à l'assemblée. De même qu'on associe les élus du Bezirke à l'administration de l'État, on fait participer les électeurs, — par les plus compétents d'entre eux et sans recourir à l'élection, peut-être même en réparant ainsi les sévérités du scrutin, — à la gestion des affaires locales.

§ 133. — Les cinquante-trois Bezirke entre lesquels se partage le grand-duché de Bade ont une population qui varie — les capitales exceptées — de 9.500 (S. Blasius) à 40.000 (Lörrach). Comme le dit M. Schenkel, le Bezirke badois est surtout une division administrative. « Le Conseil de bezirke, ajoute-t-il, est plutôt organe d'État que d'autonomie locale. » Ce n'est pas absolument vrai. Avant tout, le seul fait d'associer l'élément local, électif, à l'administration de l'État, de soumettre, dans une mesure quelconque, le fonctionnaire d'État à cet élément, c'est instaurer l'autonomie, bien que sous un seul des aspects qu'elle peut présenter. L'assentiment du Conseil de Bezirke est nécessaire en matière de viabilité, dans le cas où le Bezirksamtmann doit ratifier une décision municipale au sujet des plaintes contre les employés communaux et, plus généralement, dans toutes les affaires que nous soumettons à nos conseils de préfecture. Aucun règlement permanent ne peut être promulgué sans son approbation. Son avis est demandé sur toutes les mesures qui intéressent le Bezirke tout entier.

Ce conseil, dans lequel il est difficile de ne pas voir un agent d'autonomie, est élu par « l'assemblée des Cercles » de la façon suivante. Elle dresse une liste triple, composée des bourgeois âgés de vingt-cinq ans qui lui semblent le plus aptes, et le Gouvernement y choisit les six à neuf membres dont le conseil est composé, selon la population des Bezirke[1].

[1] Il est à noter que M. Schenkel est à peu près seul à *sous-évaluer* l'importance du Bezirksrat au point de vue de l'autonomie locale. Bade a été

D'ailleurs, il est certain qu'en dehors des communes l'élément véritablement autonome, dans le grand-Duché, ce sont les Kreis. Chacun d'eux réunit plusieurs bezirke. Les onze qui existent ont une population moyenne de 170.000 habitants, variant de 72.000 (Willingen) à 330.000 (Carlsruhe). « Ils constituent des unions corporatives. Ils s'administrent librement sous réserve de la surveillance de l'État. Ils peuvent acquérir et posséder et, pour l'accomplissement des attributions que leur donne la loi, soumettre à des contributions les communes et finages. »

La loi administrative leur donne la faculté de créer les institutions et les établissements qu'ils jugent utiles, de les gérer librement; elle ne fait intervenir l'État qu'au cas où les finances en seraient compromises. A côté de ces attributions qu'elle les laisse libres de se donner, elle leur en impose quelques-unes : Le soin des voies de communication et l'exécution, dans leur ressort, de la loi d'Empire sur l'assistance publique.

Leurs habitants sont représentés par l'assemblée du Cercle, — Kreisversammlung, — dont la composition n'est pas simple, loin de là. Elle comprend :

A) les députés des habitants. Les bourgeois résidant depuis un an au moins, âgés de vingt-cinq ans, nomment des délégués qui, avec les propriétaires d'un bien taxé pour une valeur de 70.000 M. et les industriels imposés pour 120.000 M. de capital industriel, forment une catégorie et élisent les députés de la circonscription.

B) les députés des communes. Les conseils municipaux élisent un certain nombre de délégués dont la réunion choisit les députés de cette catégorie, dont le nombre est de la moitié de la catégorie précédente.

C) les députés des villes au-dessus de 7.000 habitants élus directement par le conseil urbain.

D) ceux des grands propriétaires du cercle, qu'ils y ha-

le premier État qui ait possédé ce conseil, et la Prusse n'a fait que l'imiter. Aussi bien les Badois que les publicistes du reste de l'Allemagne font, de cette primauté, un titre d'honneur pour le Gouvernement badois.

bitent ou non, pourvu qu'ils réunissent les conditions générales.

L'acceptation des fonctions est obligatoire. L'assemblée convoquée chaque année, dans le premier trimestre, élit son bureau. En dehors de la gestion des affaires du Kreis, elle intervient dans l'administration générale par les vœux ou plaintes qu'elle a faculté de formuler.

Les travaux de l'assemblée sont préparés, et l'exécution de ses décisions assurée, par la délégation du cercle. Celle-ci, assez pareille aux délégations de Prusse ou de Saxe, est formée de cinq membres élus par l'assemblée, dans son sein ou non, mais en tout cas, parmi les éligibles habitant le chef-lieu ou les environs. Si les membres de la délégation ne sont pas pris parmi ceux de l'assemblée, ils en font partie de droit. Selon la règle générale, ils reçoivent une indemnité « pour frais et *perte de temps* », qui se rapproche beaucoup d'un traitement [1].

Les publicistes se sont demandé de quelle théorie provient une composition aussi compliquée, et, disent-ils, très artificielle. La question devait demeurer sans réponse, car il semble bien qu'aucune théorie, que des mots puissent formuler, n'a déterminé cette organisation. On a cherché, évidemment, à réunir la représentation générale à celle des intérêts spéciaux mais la proportion qu'on a établie entre eux est tout à fait empirique. Elle devait l'être. Pas plus qu'on n'additionne des unités de nature diverse, on ne peut établir un rapport arithmétique entre deux classes différentes d'intérêts, décider, par exemple, combien de représentants devra compter une ville de 20.000 habitants si mille électeurs sont représentés par un député.

On aurait pu, sinon répondre à la question, du moins la rétorquer par cette autre. « En vertu de quelle théorie voulez-vous que j'obéisse à une théorie quelconque, en déterminant un point de fait? Pourquoi ne me demandez-

[1] Sur cinquante-cinq membres et dix suppléants des délégations actuelles, nous trouvons quarante bourgmestres, seulement quatre avocats, un notaire, trois prêtres. Les quatre professeurs sont, comme c'est naturel, élus à Heidelberg.

vous pas simplement si cette proportion établie, sinon au hasard, du moins sans souci de l'exactitude mathématique, donne ou non satisfaction à ceux dont elle règle l'action ? »

§ 134. — Bien que nous ne trouvions dans le grand-duché de Hesse aucune circonscription administrative qui ne soit doublée d'une union corporative, l'autonomie locale, quelle que soit celle de ses deux formes sous laquelle on l'envisage, y est moins développée que dans les pays que nous venons d'étudier, en en exceptant le Wurtemberg actuel. Les hommes d'État hessois se rendent difficilement à cette vérité, qu'il est cependant difficile de méconnaître.

Le Kreis est la première unité après la commune. Pas de bezirke intermédiaire aux deux unités, comme en Bade, ou s'interposant entre le cercle et la province, comme en Prusse. Ses organes propres sont le Kreistag et la Kreisausschuss, et les fonctions exécutives y sont exercées par le fonctionnaire qui correspond au Landrat prussien et porte le titre de Kreisrat.

Le Kreistag — la Diète du Cercle, — est élue : 1/3 par les 100 plus fort imposés, à Darmstadt, Mayence, Offenbach et Worms ; ailleurs, par les 50 plus gros contribuables et 2/3 par les communes. Celles-ci nomment un délégué à raison de 250 habitants. Les délégués des communes forment une des sections. Les délégués d'une des sections électorales entre lesquelles le Kreis est divisé, forment un collège électoral et nomment un député au scrutin uninominal. Les plus fort imposés *doivent* exercer leur droit par mandataire s'ils sont personnes juridiques, du sexe féminin ou mineurs et *peuvent* user de cette prérogative s'ils sont membres de familles médiatisées ou forains, (c'est-à-dire propriétaires de biens situés dans le cercle mais n'y résidant pas).

Les députés au Kreistag ne reçoivent ni traitement, ni indemnité. Les attributions de la Diète sont surtout, et presque uniquement, budgétaires. Elle vote le budget, se

prononce sur les emprunts. Sa faculté de mettre des impôts trouve une limite spéciale car ses décisions doivent recevoir la sanction ministérielle si ces impôts, joints à ceux de la province, dépassent le quart de l'impôt d'État.

La délégation du Cercle comprend d'abord le Kreisrat. Ce fonctionnaire ne fait que diriger les séances de la Diète mais fait partie intégrante de la délégation. Puis, six membres élus par la Diète, et qui reçoivent le remboursement de leurs frais. Elle représente la Diète dans l'intervalle des cessions, mais l'importance de son rôle est, entière, dans ses fonctions de tribunal administratif (V. Livre X, *infrà*).

Le Kreisrat est nommé par le grand-duc, en dehors de toute présentation par la Diète ou de tout avis d'un seigneur médiatisé. Il doit justifier d'un diplôme, d'un stage administratif, mais n'est pas tenu de posséder, ou d'être domicilié, dans le ressort qui lui est confié. Ses auxiliaires sont des employés de carrière qui relèvent uniquement du Ministère.

Pour être tout à fait exact, ajoutons que la Diète a la faculté d'établir des règlements, mais dans une mesure qu'on appréciera bien par l'exemple qu'en donne un publiciste hessois en rappelant qu'elle peut édicter certaines règles pour le service des pompes à incendie.

La province a une existence si chétive qu'une brève énumération de ses organes suffira. Une Diète provinciale, élue par les Diètes de Cercle, une délégation élue par la Diète et, comme représentant de l'État, un directeur de province. Celui-ci est surtout un surveillant, un inspecteur mis par le ministre de l'Intérieur au-dessus des Kreisräte. La Diète, comme le veut son origine, règle les rapports entre les Kreis, s'occupe des rares questions communes à tous, sans relations directes ni avec les citoyens, ni avec les municipalités.

§ **135.** — Les districts de la Saxe grand-ducale, qui ne connait ni cercles, ni provinces, ne sont pas des corporations.

Ils ne possèdent pas, n'ont donc pas d'intérêts propres, différenciés et, par suite, ne sont pas dotés d'une représentation qui serait sans objet. On ne doit pas en conclure que l'autonomie administrative, la Selbstverwaltung, n'existe pas dans le grand-duché. Avant tout parce que, si elle est réalisée dans une large mesure par l'organisation communale, peu importe qu'elle ait ou non un autre organe, une autre forme. Si les prérogatives municipales prémunissent les citoyens contre l'action exagérée, ou peu éclairée, du pouvoir central, si les lois leur confient la direction du cercle immédiat de leurs intérêts, l'utilité d'une circonscription autonome plus large ne réside que dans le rapprochement des rouages auxquels ils doivent recourir dès que ce cercle est dépassé. Or, le grand-duché de Saxe, — à peine plus grand, avec ses 3.600 kil. carrés, que la plus petite province de Sicile — ne peut guère être privé de cet avantage.

D'ailleurs, la participation de l'élément local à l'administration de l'État est assurée, en Saxe-Weimar, sans que les circonscriptions aient besoin du caractère corporatif. A côté du Bezirksdirektor, fonctionnaire d'État, dont la nomination appartient sans réserve au gouvernement, est la délégation du district. Elle est élue par le même système que la Diète de Weimar. Ses dix ou douze membres proviennent de diverses sources. Un d'eux est choisi par les propriétaires fonciers du district imposés pour 3.000 M. de revenu. Un autre, par les industriels possédant un revenu égal. Le reste provient du suffrage général. Le rôle de ce conseil, élu pour trois ans, peut se résumer ainsi : Le Bezirksdirektor ne peut rien sans son assentiment lorsque le district est seul intéressé ; il doit prendre son avis dans tous les autres cas. La fréquence de ces réunions, qui sont au moins mensuelles, prouve l'importance des fonctions de l'Ausschuss qui est, en outre, l'instance de justice administrative la plus souvent invoquée.

La Saxe-Meiningen a ses délégations de Cercles dont l'importance est bien moindre. Élues par les conseils municipaux, elles ne s'occupent guère que de la gestion des intérêts communs aux entités municipales. Elles n'ont

aucune part, même consultative, à l'administration de l'État et ne participent à la justice administrative qu'en élisant les deux membres qui forment, avec le chef du Kreis, l'instance inférieure, dans l'organisation toute récente de cette procédure en Meiningen.

Les autres duchés saxons n'ont placé aucun organe d'autonomie locale à côté des fonctionnaires d'État qui dirigent leurs subdivisions administratives. De même, Schwarzbourg-Rudolstadt.

Au contraire, dans Schwarzbourg-Sondershausen, le district est revêtu de la personnalité, peut posséder. Sa délégation — qui comprend des députés des propriétaires de plus de cinquante Ha., un représentant du Domaine princier, les Bourgmestres des villes et les délégués des municipalités rurales — a des attributions assez larges. Elle peut établir, entretenir et clore des établissements d'utilité publique ; elle a la faculté d'acquérir, d'exploiter et d'aliéner des biens fonciers. Avec l'autorisation du Gouvernement, elle a le droit d'imposer, non pas seulement les communes, mais directement les particuliers et de contracter des emprunts. Le soin de la viabilité lui est naturellement dévolu. L'exécution de ses décisions — et cela rétrécit en fait la liberté qui lui est accordée en droit — est remise au fonctionnaire d'État.

Les trois parties du Grand-Duché d'Oldenbourg sont organisées différemment au point de vue qui nous occupe. Le duché est divisé en douze Aemter, chacun ayant à sa tête un Amtshauptmann. Ces fonctionnaires ont vu se restreindre beaucoup leurs attributions depuis la loi d'Empire de 1879, sur l'administration de la justice ; jusque-là — depuis 1857, époque de leur création — ils étaient magistrats en même temps qu'administrateurs. Ils se placent maintenant entre nos préfets, desquels ils se rapprochent par la complexité des fonctions qu'ils ont conservées, et nos sous-préfets, avec lesquels ils ont en commun l'exiguïté de leur ressort. A côté d'eux, est un conseil de l'Amt (Amtsrath) élu par les conseils municipaux à raison d'un

membre par commune de plus de 600 habitants. Il nomme son bureau, gère les intérêts communs aux unités municipales, est chargé des opérations relatives aux prestations et fournitures militaires, de l'exécution de la loi des pauvres, de décider des mesures à prendre en faveur des aliénés. Il possède, et c'est un point important, un organe à la fois exécutif et permanent, car il élit quatre délégués qui, avec le amtshauptmann, forment comme le « directoire » de la circonscription. L'Amt a sa caisse, son budget au moyen desquels il pourvoit lui-même tant aux dépenses publiques qu'aux frais de son administration.

Mais deux choses lui manquent pour être vraiment autonome. Il n'a pas la personnalité et ne participe pas à la gestion de l'État. L'une ou l'autre de ces deux choses le ferait devenir lui-même un corps autonome ou du moins, élargirait, assurerait l'autonomie des unités municipales qui le forment. Tel qu'il est, simple syndicat de ces communes, ne les associant pas à l'action du pouvoir dans leur circonscription, il n'est que la forme sous laquelle s'exerce cette autonomie communale, très large d'ailleurs.

Lubeck et Birkenfeld n'ont ni Amt ni Amtshauptmann. En dehors des « collèges de gouvernement » qui administrent les principautés, l'État n'y a d'autres auxiliaires que les bourgmestres des grandes villes, — ici Birkenfeld, Oberstein, Idar, là Eutin, — qui possèdent les facultés des chefs des grandes communes du Duché. Ces fonctionnaires, selon les termes d'une communication dont le Gouvernement oldenbourgeois m'a honoré, ressemblent plus à nos sous-préfets qu'à nos maires. C'est parfaitement exact. Ils doivent posséder une capacité justifiée par un diplôme. Cela ne les assimile pas à nos sous-préfets, mais ce qui les en rapproche davantage, c'est qu'ils sont soumis aux règles générales sur le service civil, qu'ils ont droit à une pension de retraite ou à un traitement de disponibilité dont la moitié est à la charge de l'État. Ces ressemblances ne font pas disparaître la différence principale, le mode de nomination. Les bourgmestres sont nommés, dans le Duché comme dans les quatre villes

plus haut citées, par la réunion du conseil et de la municipalité. L'autonomie des communes n'a donc pas à être protégée contre eux. Ce serait plutôt à l'État de se précautionner contre un oubli voulu de ses hautes prérogatives, mais la question se confond ici avec celle que pose la délégation des fonctions de l'État aux autorités municipales, puisqu'il n'existe dans les deux principautés aucun groupement plus large que la commune [1].

Le duché de Brunswick a voulu donner une importance aussi égale que possible à ses « unions de cercles », qu'il a dotées et de la personnalité et de l'autonomie. Aussi, ne les a-t-il pas fait absolument coïncider avec les cercles mêmes. Celui de Brunswick forme à lui seul trois « unions » ; les six autres, une chacun. Soit huit unions pour six cercles.

Ces unions peuvent être chargées, dit la loi qui les crée, de toutes les attributions que la Constitution ne réserve pas à la Diète nationale, et recevoir la gestion des intérêts de toutes, ou de presque toutes, les communes du cercle. Elles administrent leurs capitaux très importants, et, si c'est nécessaire, peuvent établir des impôts qui se répartissent entre les communes au prorata des impôts payés dans leur ressort, en y comprenant ceux dont sont exemptes certaines personnes, que le Kreis, lui, n'exempte pas.

L'assemblée ou Diète du cercle comprend de vingt-sept députés (à Wolfenbuthel) à neuf (Thidinghausen). L'union de cercle de Brunswick-Ville a pour organes ceux de la municipalité brunswickoise. Les députés sont élus, dans une proportion qui varie nécessairement, par les villes, les communes rurales et les gros imposés. Ceux-ci en nomment quatre sur vingt-sept à Wolfenbuthel, trois sur vingt-six à Helmstedt, deux sur vingt et un à Sandersheim, un sur quinze à Blankenbourg, deux sur quinze à Riddaghausen. La disproportion est intéressante. On n'a

[1] Tout en en formant un chacune, où la Diète provinciale joue un rôle plus large que les Amtsräte du duché même.

pas visé à l'uniformité, et l'on a, évidemment, tâché de donner aux fort imposés une représentation spéciale, proportionnée à l'importance qu'ils ont dans la circonscription. Les forêts et les biens ruraux ne faisant partie d'aucune municipalité, il convenait de leur donner des représentants particuliers, et chacune des deux administrations peut désigner un délégué.

Les représentants des villes sont élus par le « magistrat », réuni au conseil des députés urbains. Ceux des campagnes proviennent d'un collège assez curieux : les communes rurales ordinaires choisissent trois délégués, un de chaque catégorie de contribuables; les communes moindres, où les catégories n'existent pas, trois délégués quelconques; enfin, les plus petites, où le corps municipal comprend le maire et ses assesseurs, envoyent ces modestes fonctionnaires eux-mêmes à la réunion qui nomme le membre de l'assemblée. Les hauts imposés, c'est-à-dire ceux qui payent un minimum variable selon les cercles votent directement. Il est inutile de faire observer que les propriétaires de « communes indépendantes », appartiennent tous aux fort imposés, qu'ils votent avec ceux-ci et non pas avec les communes rurales.

Sauf pour la fixation du budget du Cercle, l'aliénation d'immeubles, les contrats d'emprunts et la promulgation de statuts, — toutes choses qui requièrent l'agrément du ministère d'État, — la Diète du Cercle a l'autonomie la plus absolue, administre comme il lui plaît et sa liberté ne trouve qu'une limite, bien naturelle, celle du cercle lui-même.

La délégation de cercle, qui est son organe et son représentant, est formée, en outre du fonctionnaire de l'État, de membres élus par la Diète avec cette condition que la proportion entre les représentants des villes et ceux des campagnes est fixée par la loi, pour chaque cercle. A Helmstedt, par exemple, deux membres de la délégation devront être pris entre les sept députés urbains et un parmi les onze députés ruraux. On n'a assuré, dans la délégation, aucune part aux députés des hauts imposés.

Le fonctionnaire d'État, le Kreisdirektor ou son suppléant, qui est l'exécuteur des décisions de la délégation, en est aussi le surveillant, en ce sens que, s'il en suspecte la légalité, il les défère au ministre d'État, mais en ce cas seulement et, à part les exceptions énumérées, il ne connaît ni de leurs mérites ni de leurs dangers.

Les cinq cercles du duché d'Anhalt sont très inégaux en importance. Les quatre dont les chefs-lieux ont le titre de « capitale » varient de 83.000 habitants (Bernbourg) à 48.000 (Göthen). Celui de Wallenstedt, le dernier venu dans l'État, en a 30.000. A côté du Kreisdirektor, ils ont comme organe d'autonomie, comme administrateur de la corporation que forme chacun d'eux, la Diète de cercle, le Kreistag. Sa composition, régie par la loi du 27 juillet 1870, est d'apparence compliquée. Il est formé de trois catégories dont la première se subdivise. Ce sont :

A. Les représentants de la grande propriété, c'est-à-dire :

a) Ceux des intérêts privés du souverain, choisis par lui.

b) Le délégué des propriétaires équestres.

c) Les délégués des propriétaires ordinaires, si leur domaine forme une commune indépendante ou s'il est imposé pour un revenu d'au moins 6.000 marcs.

B. Les députés des villes du Kreis.

C. Les habitants des campagnes non compris dans la sous-catégorie A*c*.

Deux exemples ne sont pas inutiles. A Dessau, la catégorie A comprend : quatre délégués ducaux, un de la grande propriété, aucun de la propriété équestre. A Bernbourg : trois délégués ducaux, trois grands propriétaires. Là, et d'ailleurs dans les autres cercles, aucun représentant de la propriété équestre. En fait, la sous-catégorie A*b* n'existe pas.

Les élections au Kreistag, offrent des particularités intéressantes. Alors que la nationalité anhaltine est requise pour les électeurs et les députés au Landtag, il suffit ici d'être Allemand. Les grands propriétaires peuvent voter par un représentant, si celui-ci jouit de ses droits civiques :

Un mari par sa femme, un père par son fils, un mineur par son tuteur, les filles majeures et les sociétés par un mandataire, les propriétaires absents par leur fermier.

Selon la règle générale, les municipalités urbaines choisissent directement leurs délégués, les communes rurales ne font que désigner un ou plusieurs « électeurs ».

La délégation permanente, en Anhalt, ne constitue aucunement un « Directoire » du Cercle. Son unique mission — à part celle, un peu illusoire, de conseiller le Kreisdirektor — est de contrôler les dépenses consenties par le Kreistag[1].

Reuss. l. a. possède un corps représentatif au-dessous de sa représentation nationale, au-dessus des corporations communales. On ne peut cependant pas rechercher si ce corps est, ou non, un organe de l'autonomie locale, puisque ses attributions embrassent la principauté tout entière. Dans les États à forme moderne, c'est-à-dire dans tous les États qui existent en 1903 à l'exception des Mecklembourg, on ne trouverait pas, croyons-nous, la répétition de cette singularité.

On se rappelle que le « gouvernement », c'est-à-dire le Ministère de l'État collégial, n'a pas dans sa juridiction l'intégralité des affaires de l'État, dont il partage le soin avec le Cabinet privé, d'une part, et le Consistoire d'autre part. Comme organe subordonné, et dans toutes les matières qui ne sont pas conférées aux autorités urbaines, il a le bureau du Landrat, comme une préfecture rurale qui comprendrait tout l'État, moins les villes bien entendu. Le Landrat est assisté et contrôlé par une délégation dont le rôle se limite à sa sphère d'action. C'est-à-dire qu'à l'inverse de la Diète — à laquelle sont soumises toutes les lois, qu'elles proviennent du Gouvernement ou du Consistoire, —

[1] A l'exception des domaines royaux et des villes, tous les cercles sont divisés en Amtsbezirke dirigés par des Amtsvorsteher. Ces fonctionnaires, comme leurs homonymes prussiens, veillent surtout à la police mais ils sont nommés par la Diète du Cercle, avec la sanction ducale. Lorsque — et voici une différence essentielle — un de ces Amtsbezirke ne comprend qu'une commune — proprement dite ou domaniale — c'est le maire ou le propriétaire qui en est, sans nomination, l'Amtsvorsteher.

la délégation n'intervient que lorsqu'il s'agit d'administration pure. Elle comprend un délégué du Prince, et six des communes ou communes indépendantes. Son rôle est, en somme, celui des diètes de cercles des autres États sans, redisons-le, qu'on ait à rechercher dans quelle mesure elle est un instrument d'autonomie. Ceux qu'elle représente ne peuvent former une corporation dans l'État, puisqu'ils sont l'État. Elle ne peut les défendre contre les prépotences de la masse nationale, puisqu'ils sont cette masse. On pourrait voir en elle une « chambre administrative ».

Reuss. l. c., ou Reuss-Géra, dont les rouages sont d'un type beaucoup plus récent, a ses districts et ses délégations de district, sur le modèle exact de cette institution en Saxe-Weimar[1].

La principauté de Lippe-Detmold a, dans chacun de ses treize anciens Aemter, un conseil élu par les municipalités et dénommé conseil de la commune de l'Amt. Les attributions de cette assemblée sont : le soin des voies de communication et l'exécution de la loi sur les pauvres. L'Amt lippois ne constitue, en effet, qu'un syndicat de communes; il n'est doté d'aucune autonomie en dehors de celle accordée aux communes qui le forment. Aucune assemblée élective n'est appelée à contrôler ou éclairer la gestion des directeurs des cinq cercles.

Schaumbourg est divisé en deux cercles : Bückebourg et Stadthagen. Les Landräthe qui les administrent n'ont compétence que sur les campagnes, les deux villes, ou plutôt les municipalités des deux villes ressortissant directement au ministère d'État. Landräthe et « magistrats » exercent la police. Pour aider les premiers, on a institué dans cha-

[1] Chaque jour qui passe rapproche celui où les deux Reuss vivront sous le même sceptre, tout en conservant, probablement sans rien y changer, les différences de leur organisation. On voit déjà deux États vivre d'une même vie, administrative et sociale, sous deux souverains : En Mecklembourg. La singularité sera bien plus forte de voir des pays que tout sépare, même la topographie, mener une vie absolument diverse; suivre une politique inversement orientée sous le même prince et en ayant des constitutions qui laissent une large part à l'action personnelle du chef de l'État.

que cercle un Kreistag, formé du ou des propriétaires équestres qui y résident, et des maires des communes rurales. En dehors des routes et des questions d'assistance, ce sont les encouragements à l'agriculture qui l'occupent. Le cercle ne peut naturellement pas constituer une corporation, ni l'autonomie locale exiger des garanties, dans un territoire aussi restreint[1].

[1] M. Laband terminait un article consacré à un ouvrage de droit public par ces mots : « Si l'auteur n'avait pas envisagé seulement les théories allemandes, mais les lois en vigueur en Allemagne, les constitutions positives de nos communes, de nos cercles et de nos provinces, ainsi que leur fonctionnement, il eût très probablement conçu une idée plus profonde et plus nette de l'essence de l'autonomie (Archiv. für Offentliches Recht. 1902, p. 603).

Nous ne pourrions trouver une plus illustre approbation pour la méthode que nous avons suivie.

LIVRE VIII

LA JUSTICE

---

§ 136. — Depuis qu'en 1897, une loi d'Empire a donné à la justice une constitution uniforme dans tous les États, mis fin aux juridictions patrimoniales, supprimé toutes les particularités que présentaient les organisations judiciaires des divers pays, il semble que ce chapitre fût mieux placé daus un ouvrage destiné à exposer les ouvrages impériaux que dans cette étude des organes des monarchies allemandes. A n'envisager que les faits, on trouverait même qu'il en est certainement ainsi, mais dans la loi de 1877, surtout dans les discussions qui ont précédé le vote, un principe a été reconnu et proclamé : il est nettement stipulé que toute justice émane des États, est rendue en leur nom. Dès lors, la justice n'est pas une fonction d'empire. Ses organes ne sont pas des organes d'empire, mais, simplement, semblables dans tous les États[1].

Pour méconnaître l'importance du progrès fait alors par l'Allemagne dans la voie de l'unification, il faudrait perdre de vue la grandeur du rôle de la justice dans la vie sociale. Tout homme que son existence a mis en rapports avec plusieurs pays étrangers sait que ces pays nous sont, précisément, d'autant plus étrangers que leur Code

[1] Pour tenir compte du côté unitaire de l'organisation judiciaire, nous en avons donné un aperçu au Livre I (Ch. III). Nous devons maintenant l'envisager au point de vue des États particuliers.

et leurs institutions judiciaires s'éloignent plus des nôtres. Le commerçant qui va en Italie s'y sent moins dépaysé que s'il se rend en Angleterre ou en Russie, tout en ne sachant pas plus l'italien que l'anglais ou le russe. Le fait est dû, principalement, à la grande ressemblance des codes et des organisations judiciaires des deux nations néo-latines. Tant que le sujet d'un État allemand ne pouvait savoir, à moins d'être jurisconsulte, comment, par quels juges, en vertu de quel droit il serait jugé, s'il devait soutenir un procès ou comparaître devant les juges pénaux dans un autre État, non seulement l'unification était impossible, mais l'unité ne pouvait se parfaire. A l'inverse, depuis que ce sujet sait que, dans cette hypothèse, il retrouvera dans tout l'empire un droit, des formes, des juges pareils à ceux de son pays particulier, les frontières de ce pays lui semblent effacées. Certes, s'il s'occupe de politique, s'il a la curiosité, si rare chez les contribuables, de savoir pourquoi il paie tel impôt, il conservera la conscience de sa petite patrie. L'immense majorité de ses pareils ne voit plus que la nation où les institutions qui, seules, l'intéressent et le touchent, sont partout semblables.

A la vérité, on ne doit pas prêter aux promoteurs de cette loi de 1877, pas plus qu'à ceux des codes uniques, une pensée, du moins un mérite, qu'ils n'ont pas eus. Ils ont puissamment aidé l'unité actuelle et rendu possible l'unification éventuelle, avec cette loi et ces codes, mais ils ne pouvaient pas ne pas les faire. Ce sont des fruits naturels de la formation de l'Empire et des conditions géographiques et historiques de l'Allemagne. L'intercourse sociale se multipliant comme elle l'a fait depuis 40 ans, on pouvait admettre qu'il existât en Allemagne deux « corps de droit », trois peut-être, mais non pas qu'on laissât subsister les quinze ou seize qui s'y étaient formés. Peut-être aurait-on pu s'accommoder de deux types d'organisation judiciaire, dont l'un eût régi les populations du Nord et de l'Est, l'autre les régions du Nord et de l'Ouest. Nul ne pouvait songer à maintenir les organisations propres à tous ces États dont,

avec les moyens modernes de transport, on parcourt dans quelques heures une demi-douzaine.

L'Empire ne pouvait pas se désintéresser de cette question, ni s'en remettre aux États du soin d'harmoniser le mieux possible leur organisation judiciaire. Même en ne voyant en lui qu'un « État d'États », en lui refusant, par une vue exagérément théorique, toute action sur l'individu, tout devoir envers l'individu, sa mission de diriger la vie commune des États implique la tâche d'assurer les rapports juridiques de leurs populations. Déjà la Confédération de l'Allemagne du Nord avait inscrit dans sa constitution des règles qui forment les bases de la loi nouvelle.

Elle s'attribuait une juridiction propre. La chose ne va pas de soi. Après avoir reconnu explicitement que toute justice vient de l'État particulier où elle est rendue, il était assez difficile d'établir que la collectivité de ces États pouvait, elle aussi et en outre, posséder une juridiction. Comment la localiser? Si on ne la localisait pas, que devenait le droit de justice des États? On l'avait limité *in re*, ne pouvant le faire *in loco*. L'art. 75 déférait à une Cour d'appel, choisie une fois pour toutes, — celle commune aux trois villes hanséatiques et siégeant à Lubeck, — les crimes de haute trahison et les entreprises tentées contre la Confédération même. En déférant l'exercice de sa juridiction à une Cour déjà existant, procédant d'États particuliers, la Confédération mitigeait singulièrement l'importance du droit qu'elle revendiquait. Une juridiction propre perd, en principe, grandement de son importance si elle se prive d'organes spéciaux. En fait, elle la perd complètement.

Mais en outre, l'acte de la Confédération contenait trois emprises sur le droit judiciaire des États. Avant tout, le Conseil fédéral connaissait des dénis de justice ou des entraves apportées à l'exercice de la justice (art. 77). Et cela était autrement considérable que les attributions données à la Cour de Lubeck. Au-dessus de ces organisations judiciaires que l'on respectait, se plaçait un organe de contrôle, de surveillance. Le pouvoir judiciaire continuait à émaner des États particuliers, mais leur collectivité était

investie du devoir de veiller à ce que ce pouvoir fût exercé, et qu'il le fût régulièrement. De même que la souveraineté de ces États, reconquise en 1806, était redevenue en 1866 une quasi-souveraineté, de même leur pouvoir de justice devenait subordonné. — Les rapports entre les juridictions diverses, les délégations, les commissions rogatoires, ainsi que l'exécution réciproque des jugements et arrêts, étaient régis par la constitution fédérale. Enfin, à la Confédération appartenait la faculté de légiférer sur la procédure tant civile que criminelle (art. 4, § 13). Comment pouvait-elle le faire utilement, si la justice était partout organisée de façon différente? Comment imposer une procédure identique à un juge unique et à une Cour collégiale, à un pays dépourvu de tribunal de révision et à un autre doté d'un organisme complet? L'art. 4 avait pour inévitable corollaire la loi d'Empire de 1877.

On alla plus loin. Le 12 juin 1869, une loi fédérale établissait à Leipzig une cour d'appel commerciale. Cette fois, la juridiction propre revêtait un caractère d'évidence. Ce n'était plus la simple attribution à une cour particulière de délits commis ou tentés contre la collectivité; c'était, d'abord, la création d'un organe propre de la mission assumée par la Confédération, mission qui s'étendait à la vie commerciale de tous les États et dont l'accomplissement faisait de tous les tribunaux particuliers, jugeant en matière commerciale, des juridictions inférieures. Il fut dès lors admis — et la nouveauté du principe ne le rendit pas moins solide — que la juridiction des États ne portait que sur les matières sur lesquelles la Confédération ne revendiquait pas la compétence. La promulgation de Codes uniques — pour la procédure civile, pour la procédure criminelle, pour les faillites — ne pouvait que fortifier ce dogme, préparer la mise en vigueur, le 1er octobre 1879, de la loi de 1877 et, avec elle, rendre imminente cette création d'un unique Code civil à laquelle nous avons assisté.

§ 137. — Cette loi fondamentale ne règle que la juridiction contentieuse et ordinaire. Ce dernier adjectif se

comprend aisément. Il met à part les tribunaux constitutionnels, — comme ceux qui existent, par exemple, en Wurtemberg et en Saxe-Weimar — les tribunaux militaires et administratifs, ainsi que les juridictions spéciales qu'il laisse subsister. L'épithète de « contentieuse », appliquée à la juridiction, nous paraîtrait un pléonasme si nous oubliions que les Allemands rangent sous la dénomination de « juridiction volontaire ou non contentieuse » toute une série d'actes que nous ne considérons pas d'habitude comme judiciaires. Par exemple, les questions de testament, de succession et de partage, les contrats hypothécaires, les tutelles, curatelles et émancipations. Aussi l'adoption qui, chez nous, participe, mieux que tout autre acte, à la double nature privée et judiciaire et qui est un exemple parfait pour apprécier ce qu'est la juridiction non contentieuse.

Quelle est la ligne de démarcation entre les deux ordres de juridiction, entre la justice contentieuse, que la loi constitue partout d'une façon identique et la justice volontaire, qu'elle laisse à chaque État le soin de régler comme il l'entend? Elle ne le dit pas. Elle se borne à faire entrer dans la compétence pour laquelle elle statue tous les procès pénaux, mais, en matière civile, elle s'en remet aux États de décider quelles sont les branches qu'ils soustrayent à la justice ordinaire, soit en les déclarant non contentieuses, soit en les soumettant à des tribunaux spéciaux. Toutefois, nous trouverons, dans une loi bien ultérieure qui a complété l'unification judiciaire et soumis la juridiction volontaire à des règles partout égales une définition, une délimitation de celle-ci et il sera alors facile de voir quel est vraiment le domaine assigné à la justice ordinaire.

Du dogme dont nous rappelions l'existence, et qui limite la compétence des États à celle que ne réclame pas l'Empire, découle cette conséquence que la constitution de la justice et la procédure sont choses d'Empire. L'exercice de la juridiction laissée, plutôt que reconnue, aux États, ne peut faire obstacle à l'unité judiciaire assurée par celle

des Codes. Les arrêts, où qu'ils soient rendus, ont force exécutoire dans tout l'Empire.

Le Conseil fédéral est resté, comme avant 1871, compétent pour connaître des dénis de justice. Il fallait, de plus, un organe qui surveillât l'exécution de la loi de 1877. L'office impérial de justice, subordonnée aux Chambres, en est chargé.

§ 138. — On a déjà trouvé (§§ 23 et suiv.), la description des organes judiciaires. Au risque de nous répéter, nous devons la reprendre ici. La justice est uniquement, sans exceptions, justice d'État. Les derniers vestiges des juridictions seigneuriales ou urbaines, que déguisait mal l'épithète de patrimoniales, sont abolis. De même, tout droit de présentation aux fonctions judiciaires. Les jugements rendus par des tribunaux ecclésiastiques sont comme non existants pour le pouvoir civil. Le pouvoir judiciaire est exercé par des magistrats soumis seulement à la loi, ne relevant que d'elle, et cela met fin aux « justices de cabinet », à la juridiction personnelle des souverains. Enfin, la justice est séparée de l'administration [1].

Dès à présent, et avant d'examiner les détails de l'organisation devenue partout identique, on aperçoit un problème semblable en apparence à celui qu'offre le caractère de la nationalité d'État et de la nationalité d'Empire, ou encore de la souveraineté revendiquée par les États et de celle qui appartient sans conteste à l'Empire. Il est plus facile à résoudre. Pour que la souveraineté de l'Empire ne soit pas antinomique avec celle de ses membres, il faut recourir au raisonnement, — moins sûr que spécieux, — qui refuse de voir une diminution de la souveraineté des États dans la délégation qu'ils en ont consentie à leur collectivité. Les deux nationalités soulèvent cette difficulté que l'on ne conçoit pas nettement celle d'Empire, car l'on ne trouve pratiquement aucun cas où elle soit isolée de celle d'État. La dualité des pouvoirs judiciaires est infiniment

[1] Cette disposition de la loi d'Empire est restée, pour la plus grande partie des petits États, une simple indication, comme on le verra au Livre X.

plus aisée à comprendre car, en fait comme en droit, c'est surtout et presque uniquement l'exercice de ces pouvoirs qui se partage.

Il n'est ni douteux ni contestable que l'Empire forme une entité politique très nette, qu'il ait, si l'on peut ainsi parler, la pleine personnalité juridique. Les États qui le forment peuvent aussi bien lui déléguer des fonctions qu'il remplira mieux qu'eux, que les citoyens d'un pays peuvent conférer à leur Gouvernement l'accomplissement de devoirs pour lesquels l'individu est mal armé. A mesure que ce pays acquiert une histoire, se développe, il se forme comme une existence propre, en vient à posséder des forces, des droits, des obligations qui ne sont pas seulement le total de ceux qui appartiennent ou incombent à ses membres. Alors la question se posera, le conflit pourra naître entre le total et les unités et, tout au moins, la discussion sur l'origine des droits de la communauté. C'est depuis moins de quarante ans que la collectivité allemande exerce des droits judiciaires et, dans un aussi bref intervalle, son existence propre ne s'est pas assez développée pour qu'elle puisse attribuer à ce pouvoir une autre source que celle qu'il avait d'abord : la délégation que les États lui ont faite d'une partie des leurs.

Ce problème offrirait des données bien différentes si le lien fédéral était d'une autre nature, si par exemple il groupait autour d'un pays resté souverain et devenu suzerain des pays qui acceptassent sa domination, car ce ne serait plus alors à l'entité formée par leur groupement que les États conféreraient une fraction de leur pouvoir. Il n'y aurait plus une délégation, mais une aliénation. Il ne se poserait pas, si l'Allemagne était restée une Confédération au lieu de se constituer en État fédéral[1].

Le titre I de la loi établit les conditions dans lesquelles le pouvoir judiciaire peut être exercé. Il ne peut être

[1] Ces considérations sortent un peu de notre cadre limité à l'étude des institutions particulières, mais il était difficile d'éviter cette infraction en étudiant cette branche de l'organisation d'où le particularisme a disparu.

confié qu'à des magistrats indépendants, ayant subi un examen déterminé et fait un stage dont la loi ne fixe que le minimum. En outre, elle prescrit que le premier examen devra suivre trois ans d'études juridiques dans une université, avec la clause très importante que, pendant trois semestres, ce pourra être à une université étrangère. De là, le grand nombre d'étudiants allemands qui suivent les cours des universités suisses, de nos facultés de droit. De là, aussi, les aptitudes plus larges, à défaut d'une science plus profonde, chez les gradués d'outre-Rhin que les nôtres trouvent comme compétiteurs pour des charges ou emplois qui nécessitent la connaissance de notre droit.

Entre le premier et le second examen, se place un intervalle, aussi de trois ans, que remplit le stage. Les Gouvernements particuliers peuvent lui donner une durée plus longue ou exiger qu'un an, au plus, soit employé à un stage administratif.

La capacité acquise dans un État s'étend à l'Empire entier.

Les garanties données aux juges sont très semblables à celles qu'ils reçoivent en France, beaucoup plus complètes que celles des magistrats italiens, dont l'inamovibilité n'a d'effet qu'après un certain temps et qui dépendent du Conseil de la magistrature. Les lois particulières ne peuvent les diminuer, soumettre, par exemple, à un tribunal administratif les conflits relatifs au traitement ou à la retraite qui relèvent de la justice ordinaire.

Celle-ci est rendue par les Amtsgerichte, les Landgerichte, les Oberlandsgerichte et la Reichsgericht, c'est-à-dire les juges de paix, les tribunaux, les Cours d'appel et la Cour de cassation.

Les Amtsgerichte ont un juge unique. Si, dans une circonscription importante, plusieurs juges sont établis, chacun d'eux juge les affaires qui lui sont soumises et l'un d'eux exerce la surveillance sur l'administration de la justice, sans s'ingérer en rien dans les décisions de ses surbordonnés. Leur compétence, sauf exception, comprend les différends dont l'objet ne vaut pas plus de 300 marcs et, sans égard

à la valeur, des conflits entre bailleur et preneur, maîtres et domestiques, patrons et travailleurs, hôteliers et voyageurs, les demandes en dommage pour dégâts commis par les animaux et — la loi le dit explicitement — les réclamations naissant d'unions illégitimes, la demande d'indemnité des parents, les frais de baptême de l'enfant, les secours pendant six semaines après l'accouchement.

En matière pénale, les Amtsrichter sont compétents pour toutes les contraventions, pour les délits que la loi punit de trois mois de prison ou de 600 marcs d'amende au plus, et pour d'autres qui seraient justiciables des tribunaux si le vol ou le dommage n'étaient pas d'une importance inférieure à 25 marcs. Mais — et c'est là une des rares particularités de l'organisation, — le juge pénal est assisté de deux échevins, véritables jurés correctionnels. Les prescriptions relatives à la liste de ces échevins, à leur tirage au sort, remplissent 18 articles de la loi. Elles sont pareilles à celles édictées pour le jury criminel, avec cependant une différence essentielle : l'art. 30 les assimile parfaitement à des juges assesseurs, leur donne voix délibérative même sur les incidents soulevés au cours des débats.

Les Landgerichte, ou tribunaux de première instance, ont tous une chambre correctionnelle. Elle peut comprendre des juges siégeant, d'autre part, à une chambre civile, mais elle n'est pas identique à celle-ci, comme cela arrive dans une grande partie des tribunaux français ou italiens. Cette chambre correctionnelle est instance d'appel pour les jugements du tribunal échevinal. Elle connaît de tous les délits soustraits aux Amtsgerichte, des crimes passibles au maximum de cinq ans de détention, avec ou sans peines accessoires, de crimes commis par des mineurs de dix-huit ans, et d'autres de catégories déterminées. Elle peut renvoyer aux tribunaux d'échevins des délits qui excèdent la compétence légale de ces juridictions inférieures sans, cependant, qu'ils soient passibles d'une peine dépassant un certain maximum.

Les Cours d'assises, qui connaissent des crimes pour les-

quels les tribunaux sont incompétents et que leur nature ne fait pas réserver à la Cour d'Empire, sont constituées comme les nôtres. Leur ressort n'embrasse, sauf exception, que la circonscription d'un tribunal, alors qu'en France il comprend un département entier. La différence est peu importante, car le ressort des tribunaux allemands est beaucoup plus étendu qu'en France[1].

A côté des tribunaux civils, sont les « chambres des affaires commerciales. » Après bien des discussions, où les uns proposaient l'adoption de tribunaux de commerce parfaitement semblables aux nôtres pendant qu'un autre parti conseillait de donner aux tribunaux civils le soin d'appliquer le Code de commerce, on a choisi un moyen terme. « En tant que l'administration judiciaire d'un État le juge nécessaire, il peut être institué, auprès des tribunaux civils, des chambres pour les affaires commerciales pour tout ou partie du ressort de ces tribunaux. Dans l'étendue de ce ressort, ces chambres peuvent avoir un siège différent de celui du tribunal auquel elles sont rattachées. »

Elles sont composées d'un juge au tribunal, délégué, et de deux négociants nommés par le Gouvernement, pour trois ans, sur la présentation du corps qui représente la classe commerçante. Cette dernière condition soulève quelques difficultés. Il n'existe pas dans tous les États d'Allemagne une institution comme celle de nos chambres de commerce. C'est aux États particuliers de constituer comme ils l'entendent cette représentation de la classe commerciale. Il est à noter, d'ailleurs, que les chambres pour les affaires de commerce ne sont créées que là où le besoin s'en fait sentir, c'est-à-dire dans les centres où, d'ordinaire, les commerçants jouissent sous une forme quelconque d'une représentation. Remarquons que les fonctions de juge de commerce, quoique honorifiques, ne sont pas obligatoires pour celui qui en est investi. C'est une

[1] Les ressorts de nos tribunaux ont une population moyenne 106.000 (37.000 en défalquant celui de la Seine). La moyenne allemande est de 302.000.

dérogation au principe général qui s'applique à presque toutes les fonctions électives en Allemagne.

§ 139. — Les cours d'appel, au nombre de 24, se rapprochent encore plus de notre organisation que les tribunaux de première instance. Comme nos cours, elles sont toutes partagées en chambres civiles et pénales. Leurs membres portent le titre de conseillers et leur compétence est identique. La Cour d'Empire qui siège à Leipzig, a, au contraire, cette particularité que sa compétence s'étend sur tous les États et qu'elle ne provient directement d'aucun d'eux. Les magistrats qui la composent sont nommés par l'Empereur sur la proposition du Conseil fédéral. Bien qu'ils proviennent forcément de la magistrature des États particuliers, et même qu'ils ne puissent être nommés qu'en justifiant de leur aptitude aux fonctions judiciaires dans un État particulier, la cour est essentiellement fédérale. Non seulement elle assure l'unité de jurisprudence, non seulement elle veille à ce que l'unité judiciaire établie par la loi de 1877 ne soit pas violée, mais encore elle possède une juridiction propre. Comme la cour hanséatique à laquelle elle s'est substituée, elle juge en première et dernière instance les crimes de haute trahison s'ils sont dirigés contre l'Empereur ou contre l'Empire. Une tentative d'assassinat contre l'Empereur, par exemple, est soumise directement à la cour de Leipzig.

De même qu'en Italie les considérations politiques ont fait maintenir jusqu'ici plusieurs Cours de cassation civiles, l'Allemagne a fait une exception à l'unité nécessaire de l'instance suprême. Dans les États qui possèdent plusieurs cours d'appel, le gouvernement particulier peut confier à l'une d'elles les fonctions de Cour de cassation. Avec une restriction, cependant, même dans les affaires civiles. Il est réservé, en effet, à la loi d'Empire de soustraire à son gré de cette juridiction les matières qu'elle croit nécessaires de réserver à la cour de Leipzig.

Deux États seulement pouvaient user de cette faculté : la Prusse et la Bavière. La première ne s'en est pas servi.

L'Empereur, qui nomme les membres de la Cour de l'Empire, est en même temps roi de Prusse, et n'aurait pas trouvé plus de garanties dans une Cour suprême à Berlin que dans celle de Leipzig. La Bavière, au contraire, en a institué une à Munich. Si sa compétence est réduite par les réserves que nous venons d'énoncer, elle reste très considérable au point de vue de la juridiction volontaire, et aussi en matière politique, car elle forme la haute Cour d'État, et en matière administrative, car elle joue le rôle de Tribunal des conflits.

Auprès de toutes les instances judiciaires, depuis la justice de paix jusqu'à la Cour d'Empire, il existe une représentation de l'État, ce que nous appellerions un parquet. Le seul point à remarquer dans cette organisation, c'est que les fonctionnaires de ces parquets ne sont pas des magistrats. Ils doivent, à la vérité, avoir subi les examens et rempli les conditions imposées pour l'entrée dans la magistrature, mais ils sont des fonctionnaires administratifs. Leurs droits et leurs devoirs sont ceux que nous avons vus en détaillant l'organisation administrative. Les plus élevés en grade parmi eux dirigent et surveillent leurs subordonnés, mais n'ont aucune action sur les magistrats, exclusivement soumis au contrôle de leurs chefs. Si, en fait, l'indépendance réciproque de la magistrature et du parquet ne peut pas être complète, elle est du moins impérieusement voulue par la loi fondamentale de la justice en Allemagne.

§ 140. — La délimitation des ressorts se ressent de l'unité de juridiction établie par cette loi beaucoup plus que des prérogatives qu'elle a laissées aux gouvernements particuliers. Les circonscriptions tiennent peu compte des frontières des monarchies. Trois cercles prussiens ressortissent de la Cour d'Iéna, deux d'entre eux sont soumis au tribunal de Meiningen, le troisième à celui de Rudolstadt. Trois districts de Saxe-Weimar vont au tribunal de Géra. Les deux Mecklembourg ont une cour d'appel commune. Si Schaumbourg-Lippe a un tribunal particulier,

il en envoie les jugements à la cour d'appel d'Oldenbourg. Les deux principautés qui dépendent de ce grand-duché relèvent d'autres États au point de vue judiciaire. Celle de Lübeck a pour tribunal celui des villes du même nom et pour cour d'appel la cour hanséatique, aujourd'hui à Hambourg. Birkenfeld fait partie de l'arrondissement judiciaire de Sarrebrück et du ressort d'appel de Cologne. Le duché d'Anhalt appartient à la cour d'appel prussienne de Naumbourg, dont son gouvernement nomme deux conseillers. Toute la Thuringe, enfin, a une cour commune, celle d'Iéna, à l'exception de Schwartzbourg-Sondershausen, qui, pourvu seulement de juges de paix, se sert du tribunal d'Erfürt et de la cour de Naumbourg.

Ces empiètements de la juridiction d'un État sur le territoire d'un autre ou, si l'on veut, ces délégations données par un pays à un autre de rendre la justice en son nom, ne sont pas des signes évidents d'une unification grandissante. Ils dénotent plutôt une série de groupements régionaux. Certes, il serait difficile de retrouver en Allemagne un exemple aussi parfait que la Thuringe, dont les États, par suite de circonstances diverses, n'ont pas perdu leur existence collective. Mais si le groupement ailleurs est moins parfait, il ne s'y manifeste pas moins. Ces communautés de tribunaux, aussi bien que les fréquentes ententes administratives, mettent à la place d'États trop petits pour jamais revendiquer leur autonomie, des corporations régionales assez considérables pour imposer le respect de leurs intérêts.

§ 141. — Dans la sphère même de la juridiction contentieuse, la loi de 1877 a laissé subsister quatre ordres de tribunaux spéciaux. Ce sont :

1° Les tribunaux établis par les traités pour la navigation du Rhin et les douanes de l'Elbe.

2° Ceux qui décident des conflits civils au sujet de l'extinction des rentes foncières, du morcellement ou de la réunion de terres en culture et des échanges entre le propriétaire et le cultivateur.

3° Les juridictions communales.

4° Les tribunaux du travail.

Sur le Rhin et sur l'Elbe, ce sont en général les juges de paix des villes où se trouvent les ports principaux qui connaissent des conflits, sous réserve d'appel si leur matière dépasse un certain chiffre. La Bavière a institué des juges spéciaux ou plutôt des arbitres; elle leur donne le titre de « dispacher » et les prend, le plus souvent, parmi les anciens pilotes ou mariniers.

La mission des tribunaux agraires diminue chaque année d'étendue. Les opérations auxquelles ils procèdent ont pour caractères d'être définitives. Un jour doit donc venir où elles seront toutes effectuées. Elles requièrent, plus qu'une grande science juridique, des connaissances techniques agricoles et cela explique pourquoi l'on a maintenu en vigueur ces institutions jusqu'au jour où elles deviendront inutiles. En Prusse même, elles n'étaient pas partout identiques. Dans la province Rhénane, cette sorte de conflit est déférée à la justice ordinaire; dans le reste du royaume, elle trouvait trois instances : d'abord les « commissions générales pour la culture » ou, à leur défaut, la section agricole du district; puis le collège de révision; enfin, le tribunal supérieur siégeant à Berlin. Le royaume de Saxe avait aussi cette triple instance, mais différemment organisée. Les conflits étaient d'abord jugés sommairement par un juge délégué assisté d'un expert. Leurs décisions pouvaient être déférées à la commission générale et, en dernière instance, à la cour d'appel aidée par un des agriculteurs qui avait siégé en seconde instance. Donc, à la différence de la Prusse, la spécialité de ces deux juridictions ne devait subsister qu'aux degrés inférieurs. Weimar, au contraire, bien qu'imitant l'organisation saxonne dans les deux premiers degrés, faisait aboutir les procédures à une commission de révision composée du ministre de l'Intérieur, de deux fonctionnaires et de trois magistrats. La Hesse, Meiningen, Altenbourg et Anhalt avaient aussi institué des tribunaux agraires. Les autres États avaient chargé du règle-

ment de ces conflits les juridictions d'un autre ordre.

Ces distinctions, si généralement faites entre les procès ordinaires et ceux qui tendaient à un meilleur agencement de la propriété foncière, doivent éveiller l'attention. Ce n'est pas dans tous les pays que la richesse mobilière prédomine d'une telle façon que l'on puisse négliger la propriété terrienne. Nous voyons l'Angleterre secouer l'enivrement de sa victoire, oublier les sacrifices énormes qu'elle lui a coûtés et s'occuper de réorganiser la distribution du sol en Irlande, au prix d'énormes sacrifices pécuniaires. L'Italie devra bientôt songer à libérer toute sa région méridionale de la dette emphytéotique qui l'écrase, à organiser le rachat de ces rentes foncières que leur chiffre immuable laisse hors de proportion avec l'actuelle valeur du sol, à abolir ces complications de la propriété qui en empêchent la mobilisation et l'utilisation. Le problème n'a jamais été posé en France. Il ne s'ensuit pas qu'il ne doive pas l'être.

Les justices communales, en matière civile bien entendu, n'existent qu'en Wurtemberg et en Bade. En matière pénale, les municipalités ont partout des attributions qui dérivent de leur droit de police. L'ancienne législation wurtembergeoise avait un mot bien expressif pour préciser la compétence de ces tribunaux ; elle leur réservait les affaires de « bagatelle ». La loi nouvelle prescrit que cette compétence s'arrête à 30, à 40 ou à 50 marcs, suivant que la commune est de 3ᵉ, de 2ᵉ ou de 1ʳᵉ classe. C'est, à peu près la limite apportée à la compétence des municipalités badoises. La loi d'Empire précise, dans le paragraphe 3 de son article 14, que cette compétence a un maximum de 60 marcs, que cette juridiction ne peut s'exercer qu'entre des parties toutes deux domiciliées dans la commune et que tous ses jugements, sans exception, sont susceptibles d'appel devant le juge de paix.

Les tribunaux du travail correspondent à nos conseils de prud'hommes. Ils connaissent des conflits entre employeurs et employés, entre maîtres et apprentis et, au pénal, des désordres causés dans les ateliers ou des fautes graves

des apprentis. Leurs décisions sont passibles d'appel devant la juridiction commerciale, mais seulement lorsque la somme sur laquelle elles portent dépasse un certain chiffre.

§ 142. — La loi du 17 mai 1898, sur la juridiction volontaire, a unifié dans une large mesure l'organisation de cette branche de la vie sociale. Associée au nouveau Code civil qui règle les droits, elle prescrit la façon dont on les sauvegarde. Elle n'a pas mis fin aux privilèges ou, pour mieux parler, aux différences de traitement accordées à certaines classes de la population. Son article 189 renvoie formellement aux articles 57 et suivants de la loi d'introduction du Code civil qui reconnaissent, l'un que les dispositions du Code ne sont applicables aux familles régnantes ou ayant régné que lorsqu'elles ne sont pas contredites par les constitutions de famille de ces maisons; l'autre, que les familles médiatisées ou assimilées, bien que soumises au code en tout le reste, règlent elles-mêmes leurs rapports intérieurs; le troisième, que les fidéicommis, les fiefs et les domaines de familles échappent, quant à leur transmission, aux règles générales. Nous avons vu, au Livre IV, l'autorité que donnent aux chefs de famille ces exemptions de la loi commune. Il est important de ne pas la perdre de vue. Elle est la pierre angulaire de ce droit familial, ailleurs tombé en désuétude et qui est tellement vivant en Allemagne que son action s'étend sur le domaine politique. Dans le procès, par exemple, qui sépare les deux branches de la maison de Lippe, non seulement c'est en considérant la loi de famille et non pas le Code civil que les tribunaux disposent des biens, mais c'est cette même loi privée, et toujours modifiable par les intéressés, que consultent les arbitres pour désigner quel sera le souverain de l'un de ces États, qui deviendra membre de l'Empire. Des exemples moins éclatants seraient plus probants encore, en nous montrant des chefs de famille disposer souverainement du nom, du titre et de la situation sociale d'un arrière-cousin ou d'un arrière-petit-neveu.

§ 143. — La loi d'Empire a réservé le droit des États d'exercer la justice et prescrit qu'elle se rendrait en leur nom. Elle ne s'est pas occupée de savoir dans quelle proportion les organes de ces États intervenaient dans l'usage de ce pouvoir qui leur était reconnu indivisiblement. Les différences qui existaient entre les attributions judiciaires des divers monarques sont donc restées tout entières. On ne doit pas s'exagérer leur importance pratique. L'action du Souverain dans les affaires de la justice est réduite à bien peu, mais les facultés qu'il possède en droit présentent cet intérêt qu'elles montrent bien l'esprit qui a présidé à la Constitution lorsqu'elle fut établie, et par suite, la nature de l'État. C'est, si l'on veut, un document de psychologie politique.

Aux termes de la loi sur la constitution de la justice, aucun souverain ne peut exercer son pouvoir judiciaire que par l'intermédiaire des magistrats qu'il nomme et que leur nomination rend indépendants à son autorité. Toutefois, et comme conséquence inséparable de la souveraineté, sont restés les droits de grâce et d'abolition. Ce dernier n'a été supprimé qu'en Bade et en Prusse. Dans ce royaume même, il n'est pas impossible qu'il soit exercé. L'article 49 de la Constitution dit, dans son 3ᵉ paragraphe : « Le Roi ne peut arrêter des informations judiciaires pendantes qu'avec le consentement des Chambres. » La prohibition ne s'applique donc pas à la période qui s'écoule entre l'accomplissement de l'acte délictueux, ou criminel, et l'ouverture de l'instruction. En Saxe royale, en Brunswick, dans les principautés de Reuss, la chambre pénale de la cour d'appel doit être consultée. Partout ailleurs, le droit d'abolition est joint au droit de grâce, peut mettre à néant des instructions criminelles commencées ou closes, tantôt en vertu d'une clause explicite de la Constitution, tantôt en vertu du silence même de l'acte fondamental, la base du droit public étant que le souverain possède tous les pouvoirs qui ne lui ont pas été formellement enlevés.

En matière civile, le droit d'intervention des chefs de l'État, que la plupart des constitutions particulières avaient déjà supprimé, a été définitivement aboli par les lois impé-

riales de procédure. La faculté de dispensation, que possèdent encore quelques chefs d'État, — comme par exemple le duc de Saxe-Cobourg et Gotha, — est entourée de tant de restrictions qu'il équivaut à peu près à la faculté de délivrer les dispenses que distribue notre chancellerie. La même pensée, — de ne pas permettre qu'un acte du prince puisse léser des particuliers, — a fait stipuler, dans les dix-neuf monarchies où existe le droit d'abolition, que celui-ci n'entrave en rien l'action des tiers dans leurs revendications.

Quel est le détenteur du droit de grâce? En toute matière impériale, c'est l'Empereur. Les peines encourues par les fonctionnaires impériaux ou prononcées en première instance par la Cour d'Empire, ou appliquées par les consuls ou dans les pays de protectorat, ne peuvent être remises ou mitigées que par lui. De même, quoique par application d'un principe différent, en Alsace-Lorraine. Dans tous les autres cas, puisque nous laissons à part les juridictions militaires, le droit de grâce, accompagné ou non de celui d'abolition, appartient au chef d'État confédéré, que la loi enfreinte soit une loi d'Empire ou une loi d'État, que le coupable ou l'accusé soit ou non leur sujet. Cette compétence s'étend aux délits fiscaux ou douaniers commis sur leurs territoires, bien que la partie lésée soit, en ce cas, l'Empire lui-même. Comme il arrive fréquemment que la série des instances amène un délinquant d'un État devant la juridiction d'un autre État où sa condamnation devient définitive, la question de savoir à qui appartient le droit de grâce a besoin d'être élucidée. Supposons un individu condamné à un an de prison par le tribunal de Bückebourg. Il fait appel, comparaît devant la cour d'Oldenbourg où sa peine est réduite à dix mois. Qui aura qualité pour le gracier, du prince de Schaumbourg-Lippe ou du Grand-Duc? Ou encore un habitant de Schmalkalden est cité devant la cour d'assises de Meiningen. Qui statuera sur son sort? Le roi de Prusse ou le duc de Meiningen? En ce qui concerne l'abolition, c'est l'État dans lequel l'instruction a été ouverte ou devrait être ouverte, qui est

compétent pour la prononcer. C'est fort naturel, puisque c'est l'instruction surtout que vise ce droit, qui a pour nature de l'empêcher ou la mettre à néant. Pour la grâce, c'est la juridiction de première instance qui est décisive. D'ailleurs, les cas dans lesquels un conflit pourrait se produire sont extrêmement rares. Les arrangements et traités intervenus entre États font considérer comme communs les organes de juridiction, qui, situés dans un pays, jugent les nationaux d'un autre. Ainsi, dans notre premier exemple, l'appelant de Schaumbourg traduit à Oldenbourg ne comparaîtra pas devant une cour étrangère, car cette cour est commune aux deux États et son arrêt sera rendu au nom de S. A. S. le prince de Schaumbourg-Lippe.

Par la même raison, la peine prononcée par un tribunal correctionnel commun, — si l'on veut celui de Rudolstadt, qui juge avec une égale compétence les sujets prussiens, ceux de Saxe-Meiningen et ceux de la principauté, — pourra être remise par le souverain de l'État où l'acte a été commis, car c'est au nom de ce souverain qu'elle aura été prononcée.

La grâce a son effet dans toute l'étendue de l'Empire. Elle ferait cesser immédiatement la détention dans une prison du Mecklembourg d'un individu condamné par un tribunal wurtembergeois. L'abolition, au contraire, dans les États où le souverain a pouvoir de la prononcer, n'a d'effet que sur l'instruction ouverte devant un des tribunaux qui rendent la justice au nom de ce souverain.

Il est essentiel de répéter que si les grands États ont presque tous enlevé à leur chef ce droit devenu si singulier de l'abolition, dans les autres, moyens ou petits, il n'en est fait usage que dans de rares occasions. Si, dans un pays parfaitement indépendant, en possession d'une vie propre et n'ayant avec les nations qui l'entourent que des rapports de voisinage, les lois et la conscience publique sont toujours dans une harmonie plus ou moins étroite, il n'en est pas de même dans une confédération et surtout dans un État fédéral. La législation s'arrête aux frontières. Celles-ci n'empêchent pas la conscience publique de se niveler dans

la Confédération tout entière ou dans l'étendue totale de l'Empire. Il faut laisser de côté certains cas exceptionnels, s'abstenir d'hypothèses chimériques. En règle ordinaire, on peut dire que le duc d'Anhalt ne pourrait éviter à un assassin de comparaître en justice, quels que soient les droits que lui accordent ses 300.000 sujets, par la toute puissante raison que 34 millions de Prussiens et 6 millions de Bavarois considèrent que cette faculté donnée au Prince compromet ce fondement de l'État qu'est la justice.

LIVRE IX

LES FINANCES

CHAP. I

Les grandes monarchies.

§ 144. — L'organisation des finances de l'Empire est liée d'une façon incontestable à celle des États particuliers. Lorsqu'on a créé cette grande personnalité politique, qui s'est appelée d'abord la Confédération de l'Allemagne du Nord et plus tard l'Empire allemand, le problème s'est posé de lui constituer les ressources nécessaires à son existence et à son action. Les solutions possibles étaient en nombre limité, car elles devaient respecter à la fois l'indépendance des États particuliers, dans la mesure où le faisait l'organisation politique, et en même temps n'assujettir la vie économique de la Confédération à aucun de ces États. On sait quelle a été la solution adoptée. En gros, certains impôts ont été déclarés propres à l'Empire. Seul, il peut imposer le sel, le tabac, l'eau-de-vie, le sucre, et, de plus la bière, partout ailleurs qu'en Bavière, en Wurtemberg et en Bade. En outre, il perçoit les taxes douanières selon le tarif qu'il établit. Enfin, il a la faculté d'imposer même les matières sur lesquelles il n'a pas une compétence exclu-

sive, par exemple les cartes à jouer, les effets de commerce ainsi que les titres et valeurs. Les impôts de cette dernière catégorie, que les statistiques réunissent sous le nom d'impôts de timbre, ont donné en 1901 une somme un peu supérieure à 114 millions de marcs.

Ces impôts, comme les dépenses auxquelles subvient leur rendement et comme l'administration qui les perçoit et les emploie, sortent de notre sujet. Au contraire, la contribution matriculaire rentre dans la sphère de cette étude, car elle constitue le rapport financier qui existe entre l'Empire et les États. Chacun de ceux-ci doit chaque année mettre à la disposition de l'Empire une somme qui est fixée par le Gouvernement impérial et qui est répartie au prorata de la population. Elle est destinée à couvrir l'insuffisance des impôts impériaux. Mais cette insuffisance ne peut être sûrement calculée à l'avance. On courrait le risque de voir le manque de ressources entraver la marche de l'État, si l'on ne fixait la contribution matriculaire qu'après la clôture de l'exercice. L'usage s'est établi de la fixer au maximum, comme si la plupart des impôts devait rester au-dessous des prévisions, quitte à n'exiger en réalité que la somme vraiment nécessaire.

Cette organisation se complique d'une autre. L'excédent des impôts impériaux est restitué aux États dans la même proportion que la contribution matriculaire est perçue. En ce qui concerne l'impôt sur les douanes et le tabac, l'Empire a déterminé une certaine somme dont le surplus doit toujours être réparti. C'était, jusqu'en 1896, 130 millions de marcs; c'est, depuis lors, 143 millions.

Pour les autres impôts, c'est l'excédent véritable des recettes sur les dépenses qui est réparti. Chaque compte annuel amène donc l'établissement d'une balance. Trois cas peuvent se produire et se sont produits dans les trois années 1898, 1899 et 1901 :

Dans la première, l'ensemble des États a dû verser à l'Empire 454 millions et en recevoir 467 millions. Dans la seconde, ils en étaient débiteurs de 490 millions et créditeurs de 477 millions seulement. Dans la dernière, enfin,

le total des contributions matriculaires égalait celui des excédents et se montait à 571 millions. Ce dernier cas est celui dont l'examen offre le principal intérêt. Il semble que l'État particulier n'ayant rien à verser à l'Empire et rien à en recevoir, on pourrait enlever du budget de ses dépenses le chapitre de la contribution, de celui de ses recettes le chiffre de l'excédent réparti. On réduirait ainsi son budget total dans une proportion considérable et qui arrive jusqu'à un quart. En réalité, il n'en est pas ainsi. Lorsque la contribution est intégralement restituée, il en résulte, en théorie, que son montant représente les impôts indirects que les populations ont acquittés, à côté des impôts directs perçus par le Gouvernement particulier. En d'autres termes, que le budget des dépenses, — y compris la contribution — indique, une charge bien réellement supportée par les contribuables du pays. La seule particularité c'est que, à concurrence de la contribution, c'est au moyen d'impôts indirects qu'elle a été acquittée.

Quand les deux sommes ne sont pas identiques, que l'excédent dépasse la contribution comme en 1898, ou que le contraire se produit comme en 1899, un vice spécial de cette organisation devient manifeste. Dans la répartition, on envisage uniquement le chiffre de la population. En cas d'insuffisance des impôts, on a donc recours à une véritable taxe de capitation, sans aucun égard à la différence des forces contributives. Cent mille habitants sont soumis au même sacrifice, qu'ils soient réunis dans une des villes opulentes de la Saxe ou éparpillés dans les plaines marécageuses du Mecklembourg. D'ailleurs, quoique à un degré moindre, ce vice se manifeste aussi en cas d'égalité de la contribution et de l'excédent. Les impôts impériaux ne sont pas perçus en proportion des habitants mais, puisqu'ils sont pour la plupart indirects, en raison de la vigueur économique de chaque pays. En leur demandant l'équivalent de la contribution matriculaire, on va droit contre une des règles fondamentales mises à tort ou à raison à la base de la Confédération.

Ces défauts ne sont pas les seuls d'une institution qui

ne relève d'aucun principe scientifique. Grâce à elle, ou par sa faute, les budgets de l'Empire et ceux des États sont inutilement compliqués. Puisque l'Empire a été amené à contracter des emprunts, il est de toute évidence qu'il doit avoir la possibilité de se créer un patrimoine, de se constituer un actif, sinon pour amortir sa dette, au moins pour la compenser. Cette nécessité est incompatible avec la distribution des excédents. Déjà en 1896 la moitié des excédents a été consacrée à cet usage. Le budget de 1900 a affecté les trois quarts du produit des douanes et de l'impôt sur le tabac au-dessus de 143.000.000 à la diminution de la dette impériale. C'est un retour à la vérité des choses, mais c'est aussi un impôt nouveau et un impôt par tête d'habitant mis sur les États particuliers.

Peut-être l'Empire ne s'en tiendra-t-il pas là. Dans l'impossibilité d'augmenter au delà d'une certaine mesure la fraction réellement perçue de la contribution matriculaire, devant la difficulté d'établir un monopole du tabac qui exigerait l'allocation d'énormes indemnités, le danger d'une trop grande surélévation des impôts indirects qui diminuerait la matière imposable, peut-être recourra-t-il à des impôts directs perçus à son profit. Les administrations financières de la plupart des États le craignent beaucoup et, selon nous, bien à tort. Évidemment les finances particulières en souffriraient. Un pays donné ne peut fournir qu'une certaine somme d'impôts, au delà de laquelle sa production diminue. La fraction qui irait à l'Empire diminuerait, sinon d'une somme égale, du moins dans une mesure considérable, ce que pourrait demander le Gouvernement particulier. Des considérations de politique se joignent à ces vues financières. Le mécontentement qu'amènerait l'accroissement des impôts directs s'adresserait moins à l'Empire qu'à la monarchie du pays intéressé. Tout cela est indiscutable, mais n'en serait-il pas de même, si l'écart grandissant entre la répartition de l'excédent des impôts d'Empire et la contribution matriculaire obligeait les gouvernements à y pourvoir en augmentant eux-mêmes le taux des impôts qu'ils perçoivent? Avec une seule différence, toute à l'avantage

de l'impôt direct impérial, c'est que celui-ci serait réparti en proportion des facultés contributives alors que la contribution matriculaire amène, nous le répétons, une taxation absolument disproportionnée.

Quel que soit le mode par lequel on y fera face, les finances particulières se trouvent en face d'un danger considérable, celui de l'accroissement des dépenses de l'Empire. Dans son article 2, la Constitution allemande prescrit : « Les lois de l'Empire l'emportent sur celles de chaque État. » L'assemblée envoyée à Berlin par le suffrage universel et égal est donc placée au-dessus de toutes les Diètes dont la composition artificielle a pour but de protéger la minorité qui possède contre la majorité qui ne possède pas. L'administration prudente, parcimonieuse même, de ces Diètes n'a qu'un objectif, celui de causer le moindre dommage possible au pays qui les élit en fournissant aux dépenses impériales des ressources dont elles ne peuvent limiter le montant. La première de ces conditions, celle qui rappelle que le budget des États n'est qu'un budget partiel pour ainsi dire, intéresse surtout la statistique financière qui n'est pas de notre cadre. Nous rentrons dans celui-ci en mentionnant cette prépondérance de Reichstag qui vient borner les attributions financières des représentants de chacun des pays.

§ 145. — On ne trouve pas dans la Prusse contemporaine, une « question des domaines » pareille à celle qui a agité les monarchies moindres. Dès 1713, la division fut faite entre les biens de l'État et ceux de la Couronne. D'ailleurs, le domaine de l'État, — terres, forêts, mines (à l'exclusion des chemins de fer) — donne un produit net inférieur à 75.000.000 M., sur un budget total net de 1.300.000.000. Les bases du budget sont donc fiscales et non patrimoniales. L'observation resterait vraie même si l'on joignait aux ressources domaniales les 500.000.000 d'excédent des voies ferrées, car il faudrait les réduire du montant de ce qu'exige le service de la dette.

Tant que subsista l'absolutisme, la somme assignée aux

besoins du Roi et de la Cour sur le revenu des domaines fut aussi souvent dépassée que le Souverain le voulut. En 1820, à l'occasion du règlement et de la consolidation de la dette, on précisa et il fut stipulé qu'une somme annuelle de 2.500.000 Th. en or, soit 2.573.000 Th. agio, serait mise à sa disposition et devrait être payée avant toute charge présente ou future du domaine. En outre, la loi de janvier 1820 dispose que cette liste civile ne pourra être augmentée que par une loi formelle. C'est ce qui est arrivé en 1859 (augmentation de 500.000 Th.), 1868 (1 million de Th.), enfin en 1889 (3 millions 1/2 de marcs). La liste civile totale est donc de 15.719.296 marcs, mais seulement 8 millions sont payés par les ressources générales et apparaissent au budget. Le reste est considéré comme charge du Domaine, payé à la Couronne par l'administration domaniale et ajouté aux frais grevant la Caisse des Domaines et forêts.

En outre de la liste civile, le roi prussien jouit du fidéicommis de sa Maison, institué en 1733 par Frédéric-Guillaume I et possède comme épargne le « trésor de la Couronne ». Ce sont les épargnes accumulées par Frédéric-Guillaume III, laissées par lui à ses successeurs avec la prescription qu'on ne doit en laisser tomber le chiffre au-dessous de 10.500.000 marcs qu'au cas de nécessité absolue et à condition de les reconstituer aussitôt que possible.

La Prusse — et ses économistes lui en font un titre d'honneur — a renoncé à peu près complètement à l'impôt réel. A côté des 50 et quelques millions que lui donnent ses domaines, des 160 qu'elle retire de ses mines et salines et du produit considérable de ses chemins de fer, même après qu'on en a retiré l'intérêt et l'amortissement de la dette, elle ne demande de ressources qu'à l'impôt personnel ou aux impôts indirects. L'impôt foncier et celui sur les propriétés bâties ont été transférés aux communes. L'État ne perçoit plus que l'impôt sur l'industrie, l'impôt sur le revenu général et l'impôt sur le capital.

Pour le premier, les entreprises ou exploitations sont di-

visées en quatre classes, d'après un double caractère. La quatrième comprend les entreprises donnant un produit annuel de 1.500 à 15.000 marcs, ou employant un capital de 3.000 à 30.000 marcs. Expliquons tout de suite la dualité de ses bases de taxation : le fisc choisit celui des deux caractères qui détermine l'impôt le plus élevé. La classe 3 suppose un rendement de 15 à 20.000 marcs ou un capital de 30 à 150 mille. Pour la seconde classe, le rendement est de 20 à 50.000, le capital de 30 à 150.000. La première, enfin, comprend les entreprises dont le capital ou le produit dépassent ces chiffres.

Dans cette première classe, l'impôt est de 1 0/0. La dualité de base trouve ici une utilité. Si une industrie n'appartient à cette classe que parce que son capital est supérieur à 1.000.000, mais si elle donne moins de 50.000 marcs, le taux peut être diminué sans que l'impôt puisse être inférieur à 300 marcs.

Dans les trois autres catégories, la loi recourt à un procédé original. Elle fixe la moyenne d'impôt afférente à chaque classe. — C'est respectivement 300, 80 et 16 marcs. — Les industriels de chaque catégorie sont réunis en une sorte de corporation, dans l'étendue d'un ressort de perception et répartissent entre eux cet impôt. Le fisc doit seulement recevoir autant de fois la moyenne qu'il y a d'exploitants. Il a pourtant fixé un maximum et un minimum que ne peut dépasser la contribution de chacun. C'est respectivement 156 et 480, 32 et 192, 4 à 36. On remarquera que le maximum des classes inférieures est plus élevé que le minimum de la classe qui la précède et, par suite, qu'un petit exploitant peut payer davantage que tel autre muni d'un capital bien supérieur.

Sans distinction de classe, tous les chefs d'entreprise sont tenus à la déclaration. Les répartiteurs ont le droit de prendre connaissance des livres de commerce et peuvent se baser sur les écisions de ceux de leurs collègues chargés de répartir l'impôt sur le revenu.

Celui-ci grève tous les Allemands résidant en Prusse. Sans considération de nationalité, du domicile ou de la

résidence, il est perçu sur tous les appointements et pensions payés par la Prusse et sur les revenus retirés de capitaux possédés dans cet État.

Dans la taxation, la loi fait une différence à laquelle les écrivains Allemands attachent une importance qu'ils exagèrent peut-être. Les revenus inférieurs à 3.000 marcs sont taxés par la commission de répartition sur les renseignements fournis par la municipalité. Au contraire, tout possesseur d'un revenu plus élevé est tenu à la déclaration. La sanction de ce devoir, c'est que celui qui s'y soustrait ne peut réclamer contre le chiffre qui lui est assigné et que, s'il persiste dans son abstention, il peut être frappé d'une amende de 25 0/0. Ce n'est là qu'un moyen de rendre plus rapide la confection du rôle et il ne soulève aucune question théorique.

La commission municipale, qui peut d'ailleurs agir pour plusieurs communes, n'exerce guère qu'un office consultatif. La véritable commission de répartition siège au chef-lieu de cercle. Elle est présidée par le Landrath, comprend une minorité de représentants du Gouvernement et un nombre supérieur de membres nommés par l'assemblée du cercle, — dans les villes par le conseil municipal — parmi les habitants de la circonscription. Les décisions de cette commission peuvent être l'objet d'appels ou de recours. Pour les premiers, existe dans chaque district du Gouvernement une commission d'appel dont le gouvernement du district nomme au plus une moitié pendant que l'autre est élue par la délégation provinciale (sauf à Berlin, où elle l'est par la représentation communale).

Cette commission a aussi le devoir de surveiller les instances et les fonctionnaires de son ressort. Les recours vont à la Haute Cour administrative, mais doivent être basés sur une violation du droit.

Jusqu'en 1891, cet impôt sur le revenu était perçu par classes et désigné sous le nom de « Classensteuer ». Depuis, on a supprimé la différence, assez artificielle, entre les modes de taxation des revenus suivant que ceux-ci

dépassaient, ou non, 3.000 marcs. Tous désormais sont soumis à la même règle, sinon au même taux.

Au-dessous de 900 marcs, le revenu n'est pas taxé. Cette somme constitue ce que les Prussiens nomment le « minimum d'existence » et ce qu'ils jugent ne pas devoir participer aux charges publiques. C'est plus qu'une mesure humanitaire. C'est un excellent procédé d'administration financière. Étant donné que l'impôt a un caractère dégressif, l'imposition des cotes minimes donne au fisc un travail hors de proportion avec ses résultats.

Pour la fixation des taux, on a conservé des catégories dans les limites desquelles l'impôt se prélève à tant 0/0. Dans la première catégorie, qui suit immédiatement les 900 marcs laissés en dehors de l'impôt, celui-ci est de 2 3 0/0, soit 6 marcs pour le plus faible revenu imposé. La catégorie la plus imposée paye 4 0/0, c'est-à-dire le maximum. Les réductions d'impôt, qui sont accordées en justifiant de circonstances précisées par la loi, ne peuvent être sollicitées que par les possesseurs d'un revenu inférieur à 3.500 marcs et elles donnent lieu à une procédure des plus ingénieuses. Ceux qui obtiennent ces réductions sont rétrogradés de une, deux ou trois catégories au plus. Leur revenu tout entier est taxé, mais il l'est à un taux moindre. Il est d'ailleurs nettement précisé que le revenu est évalué après déduction du passif.

Les lois financières allemandes se sont préoccupées de la double imposition. Elles l'ont proscrite avec un soin qu'explique la facilité avec laquelle pourrait se produire cet inconvénient, dans un système où la faculté de percevoir des impôts appartient à la fois à l'Empire et aux États. Elles devaient chercher à l'éviter, même dans l'organisation fiscale intérieure des États. Il est peu à redouter avec les impôts indirects ou les impôts réels. Au contraire, et par des raisons évidentes, on devait y songer en mettant les impôts personnels en tête du système. Les personnalités juridiques, telles que les sociétés commerciales, sont bien entendu soumises à l'impôt sur le revenu. On tombait dans la double imposition si l'on taxait le revenu que

les particuliers retirent des actions qu'ils possèdent dans ces sociétés et l'on donnait, en fait, une prime aux placements à l'étranger. On a tranché la question, plutôt qu'on ne l'a résolue, en exemptant de l'impôt 3 1/2 0/0 du capital versé de ces sociétés.

L'encaissement est confié aux communes qui reçoivent une bonification de 2 0/0 à titre d'indemnité. La chose est toute naturelle pour les communes proprement dites. Elle l'est moins pour les « communes de biens ». Le plus gros contribuable — souvent le seul — est le propriétaire lui-même, qui reçoit ainsi une rétribution par le seul fait qu'au lieu de verser le montant de sa dette à un receveur municipal, il l'envoie directement à la caisse de l'État.

§ 146. — Théoriquement, l'impôt sur le revenu ne répond pas au but qu'on lui assigne, s'il ne distingue pas entre les sources de revenus. On le nomme impôt personnel ; il vise non pas les sommes, les chiffres, mais les personnes, le degré de bien-être ou de richesse de ces personnes et, de par ce consentement général qu'il faut bien prendre pour la vérité, l'homme qui possède 10.000 francs de rente en biens-fonds est plus « riche » que celui qui retire une somme égale d'actions industrielles, surtout que celui auquel son travail journalier donne 10.000 francs à la fin de l'année. L'Italie a tenu compte de cette circonstance et, en établissant la taxe sur la richesse mobilière, elle a partagé les revenus mobiliers en diverses cédules différemment grevées, selon qu'elles réunissent le produit de capitaux placés, des rentes viagères, des gains industriels ou des appointements. Elle l'a pu faire, car elle imposait tels ou tels revenus et non pas le revenu de tel ou tel contribuable. Si l'on se rappelle que l'impôt prussien est dégressif, si l'on a égard à la variabilité de son taux suivant les catégories, on comprendra la difficulté, l'impossibilité même, devant laquelle on se serait trouvé si l'on avait modifié ce taux selon le genre des revenus. On a donc accepté l'inconvénient, tout moral d'ailleurs, de l'égalité absolue du taux. Mais on a accepté avec empressement le moyen de

le supprimer, alors surtout que ce moyen fournissait la possibilité d'augmenter le rendement de l' « einkommensteuer », de compléter la réforme en remplaçant ce qui restait encore d'impôts réels d'État. On a adopté l' « impôt sur la fortune », c'est-à-dire sur tous les capitaux « rentables », mobiliers et immobiliers.

Y sont soumis tous les nationaux et, en outre, les étrangers pour la valeur de leurs biens fonciers ou de leurs établissements industriels en Prusse. En sont exempts : 1° ceux qui possèdent moins de 6.000 marcs ; 2° ceux qui, possédant au plus 20.000 marcs, en tirent un revenu inférieur à 900 marcs ; 3° les femmes qui ont à leur charge des orphelins ou des invalides, si leur revenu ne dépasse pas 1.200 marcs.

Comme pour l'impôt sur le revenu, le passif est déduit. Le taux est aussi dégressif. De 6 à 8.000 marcs, le contribuable paie 3 marcs, 30 de 60 à 70.000 marcs. L'impôt s'accroît de 5 marcs par 10.000 possédés en sus. Il arrive à 100 marcs pour 200.000 possédés.

La répartition et l'encaissement de cet impôt se font comme pour l'impôt sur le revenu. Il est intéressant de connaître l'importance relative des trois impôts.

En 1897-98, l'impôt sur l'industrie, — l'équivalent de nos patentes, — a donné. . . . 2.661.000 marcs
Celui sur le revenu. . . . . 125.000.000 —
Celui sur le capital. . . . . . 31.000.000 —
Ou, par tête d'habitant :

Imp. sur l'industrie	Imp. sur le revenu	sur le capital
0,081	3,84	0,96

L'impôt sur les successions, que M. P. Leroy-Beaulieu classe parmi les impôts directs est, comme partout en Allemagne, d'une modération sur laquelle il est d'autant plus juste d'insister qu'elle disparaîtra probablement bientôt.

Les successions recueillies par les descendants, les ascendants, l'époux survivant, les établissements *publics* d'ins-

truction ou de bienfaisance, et celles dont l'importance est moindre de 150 marcs sont exemptées de toute taxe.

Les serviteurs du défunt, si le legs consiste en une rente viagère, paient 1 0/0 de son capital.

Le fils adoptif et ses descendants, le frère et ses descendants, 2 0/0.

Les parents jusqu'au sixième degré, les établissements de bienfaisance ou d'instruction non publics — à moins qu'ils ne soient exclusivement destinés aux parents du défunt — 4 0/0; dans tous les autres cas, la taxe est de 8 0/0.

En cette matière, la Prusse n'occupe pas le poste d'avant-garde. Les droits de succession ne se modifient que par le degré de parenté et leur taux est pareil, qu'il s'agisse de milliers ou de millions de marcs. L'Angleterre et la France, pour tout le reste si en arrière de la Prusse et qui ne connaissent pas l'impôt moralisateur sur le capital, ont devancé le grand royaume allemand. Elles ont l'impôt progressif sur les successions et l'ont porté à un tel taux que dans trois générations la collectivité rentre en possession des biens appropriés par des particuliers. C'est une infériorité qui afflige les économistes berlinois. Ils font mieux que préconiser l'adoption de notre système. Ils la prévoient à brève échéance. Certes, lorsque la Prusse aura complété son système et adopté l'impôt élevé et progressif sur les successions, elle occupera sans conteste le premier rang dans l'organisation fiscale ultra-moderne.

Au dernier exercice, cet impôt n'a donné que 8.800.000 marcs. En revanche, les droits de timbre en ont produit 77. Sous cette rubrique, entre l'enregistrement dont les frais se perçoivent au moyen de timbres. Ils sont peu élevés et les actes les plus onéreux, à ce point de vue, ne paient pas plus de 1 1/2 0/0 de la valeur qu'ils transfèrent ou qu'ils garantissent.

§ 147. — On a beaucoup blâmé les défenseurs de l'assurance obligatoire. Les mêmes gouvernants qui, dans un pays voisin de France, accroissaient de 1/5 au profit de l'État les intérêts payés par les débiteurs se sont indignés

contre un projet qui lésait la liberté privée. Chacun, suivant eux, a le droit intangible d'être imprévoyant — ce qui est très vrai — même si son imprévoyance peut ruiner ceux qui dépendent de lui ou qui ont le malheur d'être ses voisins — et c'est plus contestable. En Allemagne, et bien avant que naquissent les doctrines dont sort l'impôt sur le capital, on a eu moins d'aversion pour l'assurance forcée. La Prusse, cependant, ne la possède pas. Mais — et c'est un trait de décentralisation qui confirme ce qu'on a lu aux livres précédents — quatre villes importantes, Berlin, Stettin, Breslau et Thorn, la partie rurale de la Frise orientale, les districts de Cassel et de Wiesbade, obligent leurs habitants à assurer leurs immeubles à des caisses publiques, constituées sur le principe de la mutualité et gérées par l'administration de la ville ou des districts.

Les primes ne forment donc pas une ressource pour le budget prussien mais nous devions mentionner cette liberté laissée aux propriétaires, sur la presque totalité du territoire prussien, car elle est contraste avec la législation des autres États.

§ 148. — Toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être votées par les Chambres (art. 99 de la const.). Le contrôle du Parlement ne se limite donc pas, comme en Bavière, aux impôts. Il s'étend aux dépenses et, à cette règle générale, les règlements et les décrets-lois apportent une exception insignifiante.

La Chambre haute ne peut qu'accepter ou refuser dans son ensemble le budget, tel qu'il est voté par la Chambre élue.

La portée de la loi de finances, son caractère juridique même, forment l'objet d'une controverse qui n'est pas toujours restée dans la sphère sereine de la science. On prétend, d'un côté, que, si les Chambres ne votaient pas cette loi, le Gouvernement ne pourrait ni percevoir les impôts même permanents, ni acquitter les dépenses les plus incontestablement obligatoires, comme celles qui résultent de l'exécution de lois antérieures ou de contrats bilatéraux :

la dotation de la Couronne, les intérêts de la Dette, les traitements des fonctionnaires. L'opinion contraire veut que la loi de finances n'apporte au Gouvernement que les facultés que ne lui donne pas une autre loi.

Il n'est pas de controverse plus considérable, d'un intérêt plus général. Tous les pays dotés d'un parlement s'en sont préoccupés. En 1829, — dans l'article fameux que terminaient les mots « Malheureuse France, malheureux Roi! » — le journal *des Débats* disait : « La Charte a maintenant une autorité contre laquelle viendront se briser tous les efforts du despotisme. Le peuple paie un milliard à la loi ; il ne paierait pas un million aux ordonnances d'un ministre ». Il était dès lors accepté comme un dogme constitutionnel que les Chambres, qu'une seule des Chambres pouvait, en refusant le budget, arrêter net la vie du pays, ou plutôt le fonctionnement des organes de l'État. Très heureusement, la représentation du pays n'a pas eu à faire usage de ce « summum jus », en face duquel se serait dressé le devoir capital du Gouvernement et nul ne peut dire lequel des deux l'aurait emporté.

Les auteurs allemands essaient de résoudre la question au moyen des textes. Peut-être serait-il mieux de remonter jusqu'à l'esprit de l'institution. Si l'éxégèse a envahi le terrain du droit civil et détermine l'opinion des magistrats chargés d'appliquer ce droit, elle reste sans importance dans les conflits de droit politique que jugent les masses.

L'art. 111 de la Constitution belge veut que le parlement vote chaque année les impôts pour que le Gouvernement puisse les exiger. De même en Bavière, en Wurtemberg. La Diète prussienne ne reçoit pas de la Constitution une faculté pareille. La perception de l'impôt n'est pas autorisée par le vote du budget mais par les lois spéciales — dites lois d'impôts — ou par d'autres qui impliquent la création d'impôts ou, enfin, par la ratification de traités internationaux ayant les mêmes conséquences.

De même pour les dépenses : Leur vote, dans la loi du budget, n'est qu'une reconnaissance de l'obligation de les

faire, mais cette obligation vient de lois antérieures. Sauf dans le cas exceptionnel où une dépense nouvelle est approuvée à l'occasion de la discussion du budget.

Si pour une raison quelconque, les Chambres refusent de voter le budget, qu'arrivera-t-il? Le Gouvernement continuera à percevoir tous les impôts qui ont été établis d'une façon permanente, comme à encaisser les revenus du domaine de l'État. Il ne renoncera qu'aux impôts établis pour une durée déterminée, si celle-ci est expirée et ne peut être renouvelée par les Chambres. Il fera toutes les dépenses rendues nécessaires par des lois antérieures que les Chambres ne pourraient abroger, — même si elles étaient pour cela d'accord entre elles, — sans la sanction royale. La responsabilité ministérielle sera en jeu si, à ces dépenses inévitables, s'en ajoutent d'autres purement utiles et les ministres devront justifier de leur utilité [1].

§ 149. — A la tête des finances de l'État est, bien entendu, le ministre des Finances. Son ministère se divise en trois sections : la première dirige la confection du budget et les services de caisse sous l'autorité du sous-secrétaire d'État; la seconde est celle des impôts directs, la troisième, celle

[1] Cela résulte impérativement du texte et de l'esprit de la Constitution bavaroise. Il en est forcément de même dans tous les États, en dedans et en dehors de l'Empire, où le pouvoir législatif est partagé, que ce soit entre deux Chambres, ou entre une Chambre et le chef de l'Etat, ou, enfin, entre deux Chambres et le détenteur du pouvoir législatif. On ne saurait en effet distinguer, dans le pouvoir législatif, la faculté de faire les lois et celle de les abroger. On ne peut, par suite, reconnaître à un seul des éléments appelés à voter le budget le droit de rendre impossible, par le refus d'un crédit, l'application d'une loi régulièrement votée et sanctionnée.

C'est là une vérité de sens commun, tellement évidente qu'on hésite à la rappeler. Et pourtant, elle est souvent oubliée. De cet oubli, dérivent des complications, des incidents qu'on éviterait en se la rappelant. Le Sénat français avait, dans la discussion du budget de 1904, rétabli en entier un crédit partiellement supprimé par la Chambre. Aussitôt une controverse très animée s'est engagée au Palais-Bourbon. « Augmenter un crédit, affirmait-on, c'est voter un crédit nouveau, à concurrence de l'augmentation et nul crédit nouveau ne peut être voté par le Sénat que s'il l'a été par la Chambre ». Les défenseurs du Sénat, eux-mêmes, semblaient plaider les circonstances atténuantes, soutenaient que la Chambre haute n'avait voulu,

des impôts indirects. En dehors de ces sections mais soumise comme elles aux décisions du ministre, est la Caisse générale de l'État.

Les impôts indirects sont régis par les directions provinciales, subordonnées d'ailleurs aux présidents supérieurs. Les directeurs provinciaux sont aidés par un fonctionnaire chargé des affaires contentieuses, qui les supplée au besoin et dont le titre est assez particulier. On les nomme les « justiciaires ». Les impôts directs ne sont confiés à une administration spéciale qu'à Berlin. Partout ailleurs, c'est la section économique du Gouvernement des districts qui en assure le recouvrement comme elle en dirige la répartition. Sous ses ordres sont les receveurs, généralement placés au chef-lieu de chaque cercle. C'est dans leurs caisses que sont versées les contributions afférentes à un revenu supérieur à 3.000 marcs. Les revenus inférieurs se libèrent aux caisses communales qui, pour ce service, reçoivent une bonification de 2 0/0.

Le contrôle supérieur est exercé par la haute Chambre des comptes, siégeant à Postdam. Elle est soumise au Roi seul, qui nomme son président sur la proposition du ministère, ses conseillers sur la présentation du président.

par ce refus, qu'amener une seconde délibération, un second examen de la Chambre. N'est-il pas incontestable, au contraire, qu'un crédit affecté à l'application d'une loi régulièrement votée ne peut être modifié qu'avec les mêmes formes nécessaires à l'abrogation ou à l'amendement de cette loi et qu'il reste intact tant que les deux Chambres ne sont pas d'accord pour en changer le montant. Sinon, une des deux branches du Parlement pourrait, demain, supprimer les organismes les plus essentiels ou décréter la faillite aux engagements les plus sacrés.

Que notre procédure législative en matière financière soit telle qu'elle masque cette vérité si simple, c'est certain. Loin d'en déduire que cette vérité doive être méconnue, il faut en conclure que cette procédure doit être amendée.

Nous ne voudrions pas qu'on se trompât à notre pensée et que, de la distinction entre les crédits nouveaux et les autres, on conclût que tous les crédits nouveaux doivent d'abord être votés par la Chambre des députés. Celle-ci ne saurait refuser les moyens d'exécuter les lois, les traités que le pouvoir législatif a votés.

En notant que, dans toutes les monarchies allemandes, le souverain participe au pouvoir législatif, on trouve dans l'observation qui précède la règle commune à la législation financière de tous ces États.

§ 150. — Jusqu'au 14 juillet 1893, l'organisation financière des communes était aussi diverse, selon les régions, que leur organisation administrative. La loi de 1885 se bornait à établir quelques règles générales, en ce qui concerne la taxation des personnes juridiques, les doubles impositions, mais elle respectait les particularités peu à peu établies. Parmi ces règles générales, deux avaient une importance spéciale. La première permettait aux communes, soit de prélever un supplément aux impôts directs d'état, soit de percevoir des impôts spéciaux, même indirects, sous réserve des droits de l'Empire. La seconde leur défendait d'user de cette faculté tant que leurs ressources propres suffisaient à leurs besoins et les obligeait à recourir d'abord aux impôts directs, soit spéciaux soit sous forme de supplément aux impôts d'État.

La loi de 1893 a modifié et unifié toutes ces organisations. Elle transmet aux communes le produit intégral des impôts dits réels (foncier, sur les bâtiments), et par suite met fin au système des suppléments communaux. Une autre loi, de la même date, unifie les facultés des communes en matière d'impôt, sauf pour Héligoland et pour les principautés de Hohenzollern que nous avons laissées en dehors de notre sujet.

Ce n'est qu'un des aspects de la réforme. Il mérite l'attention car il provient de vues singulièrement fermes, d'une foi bien grande dans le système triomphant. A la vérité, la substitution de l'impôt personnel à l'impôt réel ne s'est pas faite en une seule réforme. On a procédé par degrés, mais par degrés si rapidement franchis qu'il serait hasardeux de voir dans l'achèvement de la réforme le résultat d'une expérience concluante. Le fait de séparer en deux groupes les impôts directs, d'attribuer à l'État le produit de ceux qui frappent les personnes, aux communes le rendement des contributions prélevées sur les biens, semble dicté par des considérations strictement théoriques. On n'a évidemment pas instauré l'impôt unique mais on s'en est rapproché autant que le permet la nature des choses.

L'autre point remarquable nous est fourni par la loi de

« Dotation ». Comme conséquence de la création de l'Empire, toute une série de dépenses d'intérêt général avaient été mises à la charge des communes par l'État, incapables de s'acquitter directement de toutes les obligations qui lui incombaient. En revanche, en 1873 et 1875, on avait alloué des subventions considérables aux communes supérieures — Cercles et Provinces — en vue des travaux publics, mais avec faculté de transmettre aux communes municipales et le soin d'exécuter ces travaux et la fraction correspondante de la subvention.

Celle-ci, à l'origine de 9 millions de marcs et depuis augmentée dans une large proportion, est répartie par l'État entre les provinces, par celles-ci entre les Cercles, non pas seulement en raison de la population mais moitié selon cet élément, moitié selon la superficie. Elle sert, avant tout à l'entretien de la viabilité, puis à l'assistance publique et, en dernier lieu, à supporter les frais des Diètes et administrations provinciales.

La pleine propriété du sol des routes est transmise aux provinces (art. 18-24, L. du 8 juill. 1875) qui peuvent déléguer à leur entretien une commune moindre, — cercle ou municipalité, — mais en conservant et cette propriété et le droit de surveillance.

Il serait oiseux de donner des chiffres que leur complexité même priverait d'utilité et qui, d'ailleurs, sont trop variables pour offrir un intérêt durable. Les bases du système suffisent à montrer la tendance permanente à une décentralisation financière qui laisse toute son efficacité à cette décentralisation administrative que l'on est surpris de rencontrer dans l'État prussien. La diversité des lois provinciales et communales donne à chaque entité régionale une vie propre en même temps qu'une large sphère d'action. L'organisation financière, identique dans tout le royaume, loin d'être un obstacle à cette « personnalisation » des communes de divers ordres, la rend plus tranchée en leur donnant avec des budgets spéciaux, la faculté de percevoir des impôts auxquels l'État n'a rien à voir[1].

[1] En dehors des publications officielles de statistique, on trouvera les don-

§ 151. — La particularité la plus importante de l'organisation financière bavaroise provient de l'indépendance conservée par la Bavière en ce qui concerne l'impôt sur la bière. Il en dérive toute une série d'autres différences. Par exemple, en ce qui concerne la répartition de l'excédent des impôts impériaux à laquelle elle prend nécessairement une part moindre. Elle retire d'ailleurs, de cette indépendance, un incontestable avantage financier par suite de l'énorme consommation que font ses habitants. Une autre particularité, qui n'est pas moins importante mais qui sort de notre cadre, concerne la façon dont le royaume participe aux dépenses militaires.

La Bavière n'a pas comme la Prusse renoncé à l'ancien système d'impôts. Elle en a récemment mis sur le revenu, aussi sur les revenus des capitaux mobiliers, mais elle a conservé l'impôt foncier, sur les bâtiments et sur l'industrie. Elle a, en outre, comme contributions directes, celle sur les chiens — qui y est perçue par l'État, alors qu'ailleurs elle est généralement abandonnée aux communes — et enfin la taxe sur les successions, en admettant que ce soit là un impôt direct.

Pour l'assiette de l'impôt foncier, il est attribué à chaque bien un certain nombre d'unités d'impôt. Pour les terres labourables, par exemple, on considère combien de fois l'arpent bavarois (3.407 mètres carrés) peut normalement produire 1/8[e] de scheffel (27 litres 80). Un étalon différent s'applique aux pâturages et aux forêts, de façon à donner une unité équivalente. La loi de finance prescrit le nombre de centimes dont est grevée chaque unité.

Pour les bâtiments, la procédure est plus simple. On évalue le loyer et à chaque période financière il est grevé d'un certain nombre de centièmes.

L'impôt sur l'industrie a été récemment modifié. Les exploitations ne sont plus classées d'après les localités où

nées numériques exposées on ne peut mieux dans la quatrième partie de l'œuvre de notre collègue M. Ad. Wagner « Finanzwissenschaft » (Leipzig, 1901, pp. 14-91).

elles se trouvent mais suivant leur rendement. L'impôt cependant n'est pas absolument proportionnel à ce rendement. D'abord, parce que les entreprises sont groupées par catégories dont tous les membres paient la même chose. De 500 à 750 marcs, par exemple, l'impôt est de 1 marc, de 12.500 à 13.000, il est de 330. Puis, et c'est la seconde raison qui empêche l'impôt d'être absolument proportionnel, au-dessus de 13.000 marcs la loi ne donne plus que le taux d'accroissement qui devient progressif. Il est de 30 millièmes de 13 à 25.000 marcs, de 40 millièmes de 25.000 à 42.000. Au-dessus, et sans limite, de 3 1/2 0/0. Un calcul très simple montre que ce taux de 3 1/2 0/0 est celui de l'impôt qui grève les grosses et les très grosses exploitations.

L'impôt sur le revenu date de 1870. En réalité, il frappe les revenus et non pas le revenu. Il n'est certes pas tout a fait dépourvu du caractère personnel, mais il conserve dans une large mesure le caractère réel. Il porte sur les revenus qui ne sont pas déjà soumis à un des quatre autres impôts (foncier, bâtiment, industrie, revenu de capitaux placés). C'est dans toute l'extension du mot une taxe de complément qui ne procède ni d'un système financier absolu ni de visées sociales. La matière imposable est divisée en cinq catégories. Aucune ne contient les revenus qui sont obtenus sans l'œuvre personnelle du contribuable et qui forment la matière de l'autre impôt, sur les revenus des capitaux. C'est ce qui sépare l'impôt sur le revenu bavarois de la taxe italienne sur la richesse mobilière qui embrasse tous les revenus autres que ceux de la propriété foncière.

Il n'est pas accordé d'exemption d'impôt au petit contribuable en général. La sévérité de cette disposition peut s'expliquer par le caractère partiel de l'impôt. En Prusse, c'est le revenu général qui y est soumis. Le contribuable prussien qui en est exempté, parce qu'il possède moins de 900 marcs de revenu, n'a pas d'autres moyens d'existence que la somme considérée. En Bavière, au contraire, il peut, et il doit, arriver qu'en outre d'un revenu de 500 marcs soumis à cet impôt, le contribuable en possède un beau-

coup plus considérable provenant d'une terre, d'une maison, d'une industrie ou d'argent placé. Il aurait donc été injuste et en même temps préjudiciable au trésor d'exempter les revenus minimes, le plus souvent accessoires. Pour tenir lieu du minimum d'existence, certaines catégories de contribuables dont le caractère commun est que leur revenu total ne doit pas dépasser 750 marcs sont exemptées de droit ou peuvent l'être sur leur demande. M. Adolphe Wagner fait observer très justement que ce sont là de grandes complications qu'on aurait évitées en exemptant tous les revenus au-dessous d'une certaine limite. Il oublie peut-être que ce qui est possible en Prusse, avec l'impôt général sur le revenu, ne l'est pas en Bavière avec l'impôt sur des revenus déterminés.

Dans les catégories inférieures, le taux est à peu près égal a celui de l'impôt de l'industrie. Il lui est inférieur pour les gros revenus de façon que le maximum de 3 0/0 ne soit pas dépassé.

L'impôt sur le revenu des capitaux frappe les intérêts ou dividendes provenant de prêts, d'actions ou d'obligations. Il n'est perçu qu'au-dessus de 70 marcs. Son taux est légèrement progressif : 1 0/0 de 70 à 100 marcs, 2 0/0 de 100 à 400, 2 1/2 0/0 de 400 à 700, 3 0/0 de 700 à 1.000. Il est de 3 1/2 jusqu'à 30.000 marcs. C'était son maximum jusqu'à 1900, époque où on l'a porté à 3 3/4 jusqu'à 100.000 et à 4 0/0 au-dessus. Il est remarquable que chacun des trois impôts qui ont une tendance personnelle a un maximum différent : 3 0/0 pour l'impôt sur le revenu, 3 1/2 pour celui sur l'industrie, 4 pour celui sur les revenus consolidés. Encore ici, la convenance de n'exempter de l'impôt que les contribuables vraiment nécessiteux amène des complications pour les modérations de la taxe. Du moins on a réalisé un progrès considérable en abrogeant la disposition qui pendant longtemps a interdit au débiteur d'assumer le poids de cet impôt ; on a ainsi dispensé les contractants de recourir à la plus facile des fraudes.

La taxe sur les successions est plus rigoureuse qu'en

Prusse. Les descendants, l'époux survivant, les établissements de bienfaisance qui ont leur siège en Bavière ne paient rien. Mais les ascendants ne jouissent de cette exemption que pour les premiers mille marcs de la succession et 20 0/0 du surplus. Pour l'excédent — et les frères et neveux pour l'intégralité — ils paient 4 0/0. Les oncles et collatéraux jusqu'au 4e degré, 6 0/0. Tous les autres héritiers, 8 0/0. Pour le calcul de l'impôt, on déduit, non pas seulement le passif, mais le montant de l'impôt lui-même. Cela le réduit à un peu plus de 7,36 0/0 lorsqu'il est le plus élevé.

L'impôt sur les chiens varie de 3 à 15 marcs selon l'importance de la commune qui en prend la moitié.

Pour la période 1902-03 le produit de ces impôts a été calculé comme suit :

	Marcs
Impôt foncier	11.471.000
— sur la propriété bâtie. . . .	7.654.000
— d'industrie	10.610.000
— sur les revenus des capitaux.	5.500.000
— sur le revenu	3.100.000

Sans insister, on voit combien ce système diffère du système prussien. L'impôt sur le revenu ne frappe pas le revenu général. Il n'est qu'un impôt de complément. Celui sur la rente des capitaux n'est qu'une branche de l'autre. La principale ressource du budget est toujours dans les impôts réels [1].

[1] Le Gouvernement a présenté en octobre 1903 le projet d'un nouvel impôt qui, sans être personnel, ne laisse pas de donner satisfaction à l'école financière nouvelle. D'après ce projet « Toute terre qui a une valeur vénale hors de proportion avec son rendement possible peut être imposée, soit dans une commune, soit dans une fraction de commune, à 1 0/00 de sa valeur estimée par des experts. L'État, en ce cas, abandonne 1/10 de l'impôt à la commune ».

Le projet mérite l'attention. C'est une application de la théorie de l' « unearned increament ». La collectivité veut participer à une augmentation de valeur due à des faits collectifs, à laquelle l'effort privé reste étranger. — Pratiquement, et comme mesure fiscale, celle-ci ressemble à la taxation des terrains non bâtis de Paris et appelle la même réprobation. Il

A côté d'eux, il y a l'impôt sur la bière avec son énorme rendement brut de 43.710.000 francs. C'est ici le lieu de rappeler que la consommation individuelle de chaque bavarois est de 230 litres, alors que dans le reste de l'Allemagne elle ne dépasse pas 90. Il est facile de comprendre que cet impôt a souvent excité les reproches qui s'adressent d'ordinaire aux impôts indirects.

L'impôt est perçu sur le volume de la matière première, c'est-à-dire du grain artificiellement fermenté. Il est, depuis 1879, de 6 marcs par hectolitre. Pour secourir les petites brasseries, écrasées par la concurrence, elles ne paient que 5 marcs pour les premiers deux mille hectolitres si elles n'en traitent que 6.000 par an; en revanche, l'impôt est de 6 marcs 1/4 au-dessus de 10.000 hectolitres, de 6 marcs 1/2 au-dessus de 40.000. Le droit est dû dès que le grain est apporté au moulin à concasser. Par hectolitre de bière exportée, il est restitué 2 marcs 60 par hectolitre (2 marcs 40 pour les petites brasseries, 2 marcs 85 pour les grandes).

§ 152. — Le budget bavarois montre l'importance qu'a dans le royaume le domaine de l'État, dont le produit net est d'environ 30 millions[1]. Il comprend des biens ruraux

est en effet bien évident que le fisc ne fait ainsi que manger son blé en herbe, pousser à la consommation immédiate de valeurs dont il aurait eu sa part, accrue, à son profit et à celui de tous, par l'abstinence de son propriétaire.

C'est, en outre, une mise en pratique de la « législation séparée ». Le Gouvernement « peut » taxer ici, ne pas taxer là. La loi ne sera pas forcément appliquée là où elle sera nuisible, dans le seul but de pouvoir l'appliquer là où elle sera profitable. A cet égard, le projet mérite la plus vive approbation.

[1] En Bavière comme en Prusse, l'entier domaine appartient à l'État qui subvient aux besoins de la couronne au moyen d'une liste civile fixée à 4.231.044 marcs en 1876, mais que l'almanach de Gotha de 1903 porte à 5.400.000 marcs. Elle est payable par douzièmes et n'offre de particulier que ceci : Les litiges qui peuvent s'élever à son sujet entre la couronne et l'État relèvent du droit public. Ils sont, par conséquent, soustraits aux tribunaux ordinaires. Ils échappent à la juridiction administrative. La seule voie pour les terminer, c'est le recours à la Diète.

En vertu de la loi de famille, reconnue par la Constitution, le roi dispose comme il l'entend de sa fortune privée, sans égard aux lois civiles. A son

dont la plus grande partie sont affermés, des forêts gérées par une administration spéciale qui a autorité sur les forêts communales et privées, des mines et salines dirigées par une commission centrale et des agences locales, la célèbre brasserie de Münich, et, enfin, la banque de Nüremberg qui est non seulement chargée du service de trésorerie mais qui fait aussi l'office de notre caisse de consignations.

Le domaine de l'État en Bavière comme ailleurs est inaliénable. Ce principe souffre deux exceptions, d'ailleurs plus apparentes que réelles : si le Roi ne peut plus concéder de fiefs avec des parcelles du domaine, il a la libre disposition de ceux qui font retour par extinction de la famille qui les possédait. Il serait intéressant de savoir si cette faculté peut être exercée à un autre moment qu'à celui auquel elle se produit, si elle persisterait après l'incorporation de ces fiefs à l'ensemble du domaine. D'ailleurs, le cas ne peut se présenter que pour les biens donnés à titre de dotation. Depuis le 4 juin 1848, tous les autres fiefs sont libérés du lien féodal et possédés en pleine propriété. La seconde exception ne vaut d'être citée que parce que la Constitution en fait une mention bien inutile. Elle permet au souverain de récompenser de grands services rendus à l'État par des terres domaniales constituées en fief mâle et héréditaire, mais avec l'assentiment des deux Chambres. Cet assentiment suffit pour affranchir le domaine de son inaliénabilité et, par conséquent, pour en autoriser le morcellement, même sans qu'il y ait d'éminents services à reconnaître.

A la place des huit caisses d'assurance qui existaient jusqu'en 1875 aux chefs-lieux des cercles, la loi de cette époque a établi une administration centrale sur le principe de la mutualité. L'assurance n'est pas en général obligatoire. Elle le devient pour les bâtiments de l'État, des communes et des églises, pour les presbytères, pour les immeubles appartenant à plusieurs propriétaires ou à des

sujet, il est exempt de tout impôt d'État, ainsi que des taxes communales perçues sous la forme de supplément aux impôts nationaux.

mineurs. Suivant le mode de construction, la prime varie de 10 à 25 centimes pour cent de la somme assurée ou, plutôt, ne peut dépasser ce maximum tout en pouvant être réduite à la moitié, et c'est le cas depuis 1875. Grâce à l'extrême modicité des frais d'administration, cela n'a pas empêché la Caisse centrale de distribuer depuis lors plus de 6.000.000 pour développer les moyens de protection.

L'art. 4 du traité de Versailles garantit les assurances bavaroises contre toute incorporation par l'Empire. Aussi ces institutions se sont développées et, aux assurances contre l'incendie, ont été ajoutées, en 1884, celles contre la grêle, en 1896, celles contre la mortalité du bétail. Les trois institutions ont une administration commune et, par ce moyen, elles réalisent une telle économie que les deux dernières couvrent leurs frais par une contribution de deux centimes pour cent des sommes assurées.

§ 153. — Les attributions financières du Parlement français non seulement ne peuvent pas aider à faire comprendre celles de la Diète bavaroise mais encore, si l'on ne veut pas se méprendre sur l'esprit de la Constitution du royaume, il faut pour un instant oublier la nôtre.

Le préambule des lois de finance bavaroises est très explicite : « Nous avons, avec le conseil et, autant qu'il s'agit de la perception des impôts directs et de la modification des impôts indirects, avec le consentement de la Chambre des Pairs et de la Chambre des députés, conclu et décidé ce qui suit... »

Donc, tout ce qui ne concerne pas la perception de l'impôt direct ou l'élévation des taxes et des contributions indirectes n'exige pas le consentement des Chambres. C'est là le point essentiel.

Les Chambres ont deux facultés : celle de consentir les impôts, étant bien entendu que les impôts indirects restent établis tant qu'une loi nouvelle, dûment sanctionnée, ne vient pas les supprimer ou les modifier, — et celle d'examiner le budget. Cette dernière faculté n'a pour but que de rendre possible l'exercice de la première, d'éclairer les

membres de la Diète avant qu'ils ne votent l'impôt en leur montrant les besoins auxquels il faut faire face.

En Bavière, aucune dépense n'est soumise au consentement des Chambres. Celles-ci peuvent pousser leurs droits jusqu'à l'absurde et refuser l'impôt direct. Elles rendront ainsi impossibles toutes les dépenses qui excèdent les ressources indépendantes de leur vote, c'est-à-dire les revenus du domaine, le produit des taxes permanentes, le rendement des impôts indirects et enfin la part de la Bavière dans les recettes de l'Empire. Elles ne supprimeront donc pas toute vie publique mais elles rendront singulièrement difficile l'accomplissement du devoir primordial de l'État. En profitant jusqu'au bout du texte de la Constitution, elles se mettront en opposition avec son esprit.

Les limites raisonnables des droits de la Diète sont indiquées par une double obligation. Pour toutes les recettes qui ne proviennent pas des impôts directs, les Chambres doivent seulement contrôler la légalité de leur perception. Les dépenses résultant soit de lois antérieures soit d'obligations incombant au pays doivent être considérées comme intangibles. En d'autres termes, lorsque le Gouvernement et la Diète se sont une fois mis d'accord pour décider ou accepter une dépense permanente, il n'appartient ni à l'un ni à l'autre de la rendre impossible à lui seul. C'est la conséquence nécessaire de ce principe de continuité qui domine la vie de l'État.

Ce sont là, semble-t-il, des vérités générales. Les limites qu'apporte aux prérogatives des Chambres le devoir primordial de ne pas suspendre l'existence nationale agit également dans tous les pays. C'est, voudrait-on dire, une prescription de ce droit naturel dont les règles sont d'ordinaire plus impérieuses que précises. Qu'y a-t-il donc là qui singularise la législation bavaroise? Mais, d'abord, que le texte de la Constitution est en harmonie avec cette nécessité de la vie de l'État. Ensuite que c'est bien ainsi que l'interprète la conscience du pays. Personne, quelque illimité que soit le pouvoir souverain, ne songe à lui permettre de refuser sa sanction à toutes les lois de finance de la Diète. De

même, personne ne croit que la Diète puisse opposer un refus global aux lois d'impôt. Ce que l'on appelle ailleurs le refus du budget (et qui, littéralement, est impossible en Bavière, où l'on ne vote pas le budget mais seulement les lois) serait un acte révolutionnaire absolument hors du droit, détruirait la Constitution et remettrait entre les mains du Roi cette omnipotence que la Constitution limite seule.

§ 154. — Le domaine de l'État saxon est considérable, surtout si l'on y fait entrer le droit régalien qu'il perçoit sur les mines en exploitation. En dehors des biens fonciers et des forêts, il comprend la célèbre fabrique de porcelaine de Meissen[1]. Le revenu n'en a pas augmenté beaucoup. De 6 millions 1/2 en 1870, il était en 1897 de 7 millions 1/2. En 1903, il représente une dizaine de millions à peu près. Les chemins de fer, qui doivent être examinés à part ainsi que la loterie, donnent un produit de beaucoup supérieur, prévu dans le budget pour 32.000.000. Seulement, les domaines appartiennent bien en réalité à l'État. Les 10.000.000 que celui-ci encaisse, après avoir acquitté les frais de leur exploitation, sont bien à lui et il peut les employer à ses

[1] Le domaine de l'État (Staatsgut) est distingué par la constitution de deux autres sortes de biens qu'elle définit aussi (Titre II). Le premier passe dit-elle, de la tête du Roi régnant sur celle de son successeur. Ce qui ne la caractérise pas, car la règle s'applique aussi au fidéicommis de la Maison royale.

Le Domaine, et c'est là son côté spécial, appartient à l'État. Il est administré par les soins de l'État et son produit va dans la caisse de l'État. En échange de la renonciation de la couronne à toute part de ces produits (sauf l'usage des châteaux, palais, etc.), le Roi reçoit une liste civile de 3.052.300 marcs qui ne peut être diminuée sans son consentement ni augmentée sans celui des Chambres. Il peut d'ailleurs reprendre la gestion d'une partie de ce domaine, en abandonnant une annuité égale au rendement décennal moyen.

Le fidéicommis de la Maison est propriété de la famille régnante. Le Roi, chef de cette famille, en a la jouissance mais il ne peut être aliéné, ni même hypothéqué, pour plus de 3.000.000 de marcs. Même jusqu'à ce chiffre, le consentement de la Diète est nécessaire.

Un fidéicommis distinct de celui-là a été érigé pour les princes. Il représente 250 mille marcs environ de revenu. Enfin, la fortune privée du Roi n'est soumise à aucune restriction.

Pour les apanages, domaines, et l'historique intéressant du fidéicommis des princes, V. Leuthold, *Droit public*, p. 228.

besoins généraux. Les 32.000.000 de bénéfice net que laissent les chemins de fer doivent, d'abord, acquitter l'intérêt et l'amortissement de la dette contractée pour acquérir ou construire les voies ferrées. Jusqu'en 1895, le produit des chemins de fer n'a pas suffi et ce sont les ressources générales qui ont dû compléter la somme nécessaire. Depuis lors, on semble être entré dans la période de gain. En 1895, il est resté un excédent de 1.307.000 marcs. En 1900, de 1.800.000 marcs. Cela ne suffit pas pour décider que les chemins de fer constituent une vraie richesse pour l'État qui les possède. Ils doivent d'abord rembourser toutes les avances qu'on a dû leur faire pour qu'ils puissent s'acquitter vis-à-vis des porteurs de titres et, quand ce résultat sera obtenu, il faudra encore que l'excédent qu'ils laisseront soit assez fort pour qu'on ne puisse pas le considérer comme une raisonnable prime d'assurance contre les risques assumés par l'État propriétaire. En temps de crise ou de dépression commerciale, en effet, le rendement des lignes diminue sans que le poids de la dette s'allège aucunement. Le risque a sa valeur, que l'on peut chiffrer, et qu'il faut rapprocher de l'excédent des chemins de fer, pour voir s'il ne le compense pas[1].

La loterie d'État fournit un bénéfice net de 4.700.000 marcs, trois fois autant que les chemins de fer. Pour apprécier, une fois de plus, l'immoralité et le danger de cette institution, il est bon de noter que ce gain est la différence entre 46 millions que perdent les joueurs et 41, environ, que gagnent certains d'entre eux. Il y a donc une somme de 46.000.000, — la moitié du budget saxon — qui est enlevée

[1] L'administration saxonne profite de toutes les occasions qui s'offrent pour augmenter le domaine forestier de l'État. Au contraire, elle fait son possible pour aliéner ses domaines agricoles. Cette double conduite est dictée, non pas seulement par l'intérêt du trésor mais, à un degré supérieur, par la conscience du rôle de l'État. Pour l'exploitation des forêts, il est seul apte à la bien conduire, à conserver au pays ce véritable trésor. Dans une région aussi peuplée, aussi « avancée » que la Saxe, son exploitation agricole ne peut même pas servir de modèle.

M. Leuthold, il y a vingt ans, évaluait à 160 millions de marcs la valeur des hêtres que contiennent des forêts de l'État.

à ceux qu'affole l'appât du jeu pendant que 41.000.000 vont à des favorisés de la chance qui ont prouvé, en la tentant, combien ils étaient peu aptes à en profiter. Pour donner à ce rouage financier des bases plus solides, une loi de 1898 a permis à la caisse de la loterie d'employer son fonds de réserve en prêts à intérêt et constitué ainsi une organisation mixte que les joueurs ne seront plus seuls à défendre.

Domaines, chemins de fer, loterie, couvrent à peu près le tiers des dépenses. Le reste est demandé à l'impôt. Celui-ci comprend : comme impôts directs, l'impôt foncier et l'impôt sur le revenu [1] : comme impôts indirects, le timbre et l'enregistrement, la taxe sur les successions et l'impôt sur l'abattage (Fleichsteuer).

Si la coexistence des nombreuses taxes indirectes perçues au profit de l'Empire enlève au système saxon des contributions indirectes le mérite de la simplicité, celui-ci appartient sans contredit à l'organisation des impôts directs. Il n'en existe en fait que deux et ils produisent les 3/4 des sommes demandées par le royaume aux contribuables[2].

L'impôt foncier, ici comme partout, le plus ancien de tous, a été définitivement organisé en 1844, lorsque l'achèvement du cadastre l'eut permis. On attribua alors à chaque propriété un certain nombre *d'unités d'impôts.* Celles-ci correspondent à un revenu imposable, c'est-à-dire net. La loi de finance prescrit de combien de centimes, — en l'espèce, de pfennigs, — chaque unité sera frappée.

Depuis l'intervalle qui sépare cette loi, de 1844, de celle qui créa l'impôt sur le revenu général, l'insuffisance des ressources fiscales amena fréquemment une surimposition des propriétés foncières. On avait prévu qu'elles paieraient 9 0/0 (9 pf. par unité) mais de nombreux suppléments doublèrent ce taux. Pareillement, la taxe sur l'industrie

[1] Celui sur le colportage est devenu presque insignifiant, 228.000 marcs en 1896.

[2] En 1896, total des impôts : 38.117.000. Rendement de l'impôt foncier 3.600.000; de l'impôt sur le revenu 26.052.000; ensemble 29.652.000.

était constamment accrue. La différence essentielle entre les revenus agricoles et ceux de l'industrie rendait impossible toute comparaison entre les charges qui les frappaient et ce fut, en partie, pour terminer l'antagonisme qui en résultait entre les deux grands groupes de producteurs, que l'on adopta en Saxe, avant tout autre État d'Allemagne, l'impôt sur le revenu général. L'impôt foncier, pour dire tout ce qui le concerne, a une particularité. Il n'est pas impôt de répartition mais bien impôt de quotité.

Ce fut en 1874 que l'impôt sur le revenu général fut établi. On en fit d'abord un impôt complémentaire. On lui demanda de remplir le déficit amené par l'accroissement considérable des dépenses et l'impossibilité de surcharger encore la matière imposée. Ce n'est pas ici le lieu d'examiner si ce fut la bonté de ses résultats, la facilité de sa perception ou la diffusion des théories sur le droit social de l'État qui, d'un impôt de complément, en fit bientôt la taxe principale, en attendant que ce soit l'impôt unique.

Il frappe tous les revenus au-dessus de 400 marcs, alors qu'en Prusse l'exemption va à 700 marcs. De même, les dividendes des sociétés par actions sont grevés dans leur entier, sans cette déduction de 3 1/2 0/0 du capital social versé qu'accordent la Prusse et Bade. Il y a là un fait de double imposition dont les législations allemandes sont peu coutumières. A l'origine, on avait institué des classes de contribuables. C'est un moyen injuste, mais commode, pour faciliter l'assiette de l'impôt et diminuer les conséquences des fausses ou inexactes déclarations [1]. Les inconvénients décidèrent à l'abandonner. Depuis 1894, il est perçu tant 0/0 du revenu déclaré ou constaté. Le taux de l'impôt est dégressif, avec un minimum de 4 0/0 pour les revenus égaux ou supérieurs à 100.000 marcs, de 3 0/0 pour les revenus moyens (de 8.800 à 25.000), de 1 0/0 pour les petits, de 400 à 500. Afin d'éviter d'exprimer le taux en fractions trop minuscules, on a prévu, pour les revenus

[1] V. l'exposé des motifs présenté le 16 juin 1903 à la Chambre des députés par M. Rouvier, ministre des finances, § IV.

intermédiaires, l'imposition du surplus et l'on dit par exemple, qu'au-dessus de 25.000 marcs et jusqu'à 47.000, chaque 1.000 marc en payent 40 d'impôts [1].

Les tout petits contribuables, outre la modération du taux, jouissent de nombreux cas d'exemption totale. Notre éminent collègue, M. Wagner, remarque avec raison que les possesseurs de 400 à 800 marcs de revenus formaient en 1876, 47,65 0/0 du nombre des imposés et ne payaient que 6,68 0/0 du total de l'impôt. L'élévation du « minimum d'existence » ne pèserait donc sur le fisc que bien légèrement et lui éviterait des frais de recouvrement peut-être supérieurs à la diminution qu'en subiraient ses recettes.

§ 155. — On a voulu aller plus loin, dans la double voie de l'unicité et de la personnalisation de l'impôt. Une proposition a été faite à la Diète de 1897-1898 d'abandonner au profit des communes la part que l'État perçoit encore de l'impôt foncier et d'en remplacer le montant par une taxe sur le capital ou, ce qui est la même chose, sur le revenu consolidé. Il y avait, dans cette proposition, une idée actuellement fort à la mode, sinon fort juste. Dans le projet de loi de M. Rouvier, on trouve mentionnée l'aspiration à traiter différemment les revenus selon qu'ils proviennent du travail ou du capital, qu'ils sont viagers ou perpétuels. Le ministre français se justifie de n'en avoir pas tenu compte en montrant que l'impôt qu'il propose n'est pas un impôt unique, que le propriétaire foncier et le capitaliste en supportent d'autres, lourds et nombreux, dont est dispensé celui dont le travail est la seule source de revenus. L'argument ne pouvait être utilisé en Saxe que dans une mesure très restreinte, puisque l'impôt foncier y est seul et très modéré. On pouvait en employer un autre : les revenus du capital sont rarement nets et l'administra-

[1] Un contribuable possédant 42.000 marcs payera donc : 1° : $25.000 \times \frac{3}{100} = 750 + 42 - 25 \times 40$ ou $17 \times 40 = 680$ M., ensemble 1.430. Ce qui fera 3,402 0/0.

La progressivité n'est pas douteuse, car le possesseur de 30.000 marcs acquittera 750 + 200 ou 950, qui ne font que 3,16 0/0.

tion d'une fortune acquise entraîne des frais, en dehors de ceux dont la déduction est autorisée, très souvent supérieurs à l'impôt même. Ils ne sont ni encaissés ni maintenus sans un travail appréciable. D'autre part, la fraction de la fortune totale soustraite à l'impôt sur le revenu est-elle si considérable que le fisc doive s'en occuper? Ils sont bien peu nombreux, les excentriques qui conservent un trésor sans en tirer parti, si rares qu'une institution est à peu près inutile si elle ne vise qu'eux. Les possesseurs d'objets d'art pourront être atteints par l'impôt sur le capital alors qu'ils échappent à celui sur le revenu, mais ce n'est pas en Allemagne, où l'on se pique de goûts attiques, que l'on peut songer à détruire ainsi les collections précieuses, à empêcher même la production d'œuvres d'art, que nul n'acquerrait plus. La seule matière imposable qui motiverait sérieusement la création d'un impôt sur la fortune se superposant à l'impôt sur le revenu général, sont les terrains de spéculation. Ce ne serait peut-être qu'en apparence. De même que leur propriétaire se prive pendant 20, 30 ans d'un revenu pour créer ainsi une valeur qui représentera plus que le sacrifice consenti et lui donnera un revenu considérable, de même le fisc, en laissant de côté ces possessions provisoirement improductives, se prive pendant 20, 30 ans de l'impôt qu'il pourrait percevoir, pour en recevoir un beaucoup plus élevé au bout de ce laps de temps, et qui le compensera, et au delà, de ce qu'il n'a pas touché. En somme, même en ce cas, il est très logique que l'impôt suive le sort de l'objet imposé, ou plutôt de sa valeur[1].

On entre dans un ordre de considérations tout à fait divers quand on allègue la nécessité de frapper différemment les revenus stables et les profits du travail et qu'on en fait un argument en faveur d'un impôt sur la fortune.

[1] D'ailleurs, cette considération ne suffit pas à amener la création d'un impôt sur la fortune. Il est plus simple de créer une taxe spéciale, comme l'ont fait récemment la Bavière et le Wurtemberg, sur les terrains dont la valeur vénale dépasse, dans une mesure donnée, leur rendement capitalisé.

A cette nécessité, vraie ou prétendue, il peut être paré par une distinction en catégories. L'Italie, par exemple, a rangé les diverses sortes de revenus mobiliers en quatre cédules et a assigné à chacune un taux différent. Il est vrai que l'impôt italien vise le revenu et non pas le possesseur et qu'il est proportionnel, mais rien n'empêche d'appliquer le procédé à un impôt dégressif sur le revenu général. Mais on doit pénétrer plus avant dans la question, rechercher d'où vient cette nécessité de distinguer entre les divers revenus, de frapper moins ceux qui viennent de l'exercice d'une profession, davantage ceux que l'on retire d'un bien ou de capitaux placés. Ce n'est pas ici le lieu propre à cette recherche. Qu'il nous suffise d'indiquer qu'on a avancé de nombreux arguments sentimentaux, mais aucun qui puisse se recommander ou de la science financière, ou de l'expérience économique.

La Diète saxonne rejeta une partie des innovations proposées par le Gouvernement qui retira le reste du projet de loi. Celui-ci reparaîtra avant qu'il soit longtemps. La Saxe, qui a donné l'exemple de l'impôt sur le revenu général, ne tardera pas à suivre celui de la Prusse et de la Hesse en imposant la fortune.

§ 156. — La taxation est confiée à une commission élue par les représentations communales, présidée par un agent des finances. L'obligation de déclarer son revenu ne commence qu'à 1.600 M. Les contribuables inférieurs sont taxés d'après les signes que la commission juge probants. Chacun peut réclamer, d'abord à la commission elle-même, puis à celle des réclamations. Celle-ci siège au chef-lieu du cercle et est, par conséquent, assez éloignée en général du domicile du réclamant. Elle est, en tout cas, indépendante. Elle est composée du conseil provincial des impôts, de quatre membres de la « délégation de cercle » (V. § 130) et de deux fonctionnaires des finances. En dernier ressort, enfin, c'est la Haute-Cour de justice administrative qui prononce (V. § 206).

La perception se fait au moyen des receveurs commu-

naux qui reçoivent une bonification déterminée. On voit ici un procédé inverse de celui adopté ailleurs où ce sont les agents de l'État qui servent de receveurs aux communes.

Des impôts indirects gouvernementaux, trois ont une importance considérable ; celui du timbre et celui sur les successions, qui rapportent ensemble 3 millions 1/2, et celui sur la viande et l'abattage que le budget 1900-1901 prévoyait comme devant donner 5 millions 1/2.

Les taxes de succession sont, encore, fort modérées. Les descendants directs et l'époux survivant en sont exempts. Les parents les plus proches paient 1 0/0 de la somme héritée. Le taux s'accroît à mesure que la parenté s'éloigne et devient 8 0/0 pour les étrangers. Les politiques saxons ont réfléchi que c'était là une règle fort arriérée, qu'un pays où est née la « social politik » avait mauvaise grâce à se laisser devancer par la France et l'Angleterre, qui ont élevé le taux jusqu'à la spoliation et, par surcroît, l'ont rendu progressif. Le projet de 1897 tendait à réformer en ce sens la législation mais n'aboutit pas, on l'a vu plus haut. — L'impôt du timbre n'est autre chose que notre taxe d'enregistrement perçue au moyen de timbres mobiles appliqués sur les actes.

La taxe d'abattage est une spécialité du royaume : tous les bœufs — ou vaches — abattus en Saxe donnent lieu à une perception de 18 à 21 M., selon l'importance de la ville. Les autres bêtes paient 12 ou 6 M., suivant qu'elles pèsent ou non 150 kilos. La viande importée en Saxe d'un autre État allemand paie un droit d'octroi, et un supplément de taxe douanière si elle vient de l'étranger. — Il est remarquable que cet impôt, s'il produit beaucoup moins que celui sur le revenu, donne beaucoup plus que l'impôt foncier ou que l'enregistrement.

L'État saxon a le monopole des assurances obligatoires des immeubles contre l'incendie. Une caisse spéciale, dotée de la personnalité civile, dirige ces opérations en même temps que celles des assurances des biens meubles qui restent facultatives. L'évaluation du risque est faite au

moyen des rôles de l'impôt foncier et l'établissement de la prime par l'application d'un coefficient variable. Le recouvrement s'opère en même temps et par les mêmes agents que celui des impôts et trouve les mêmes facultés privilégiées en cas d'exécution judiciaire.

§ 157. — Les droits de la Diète en matière de finances sont expliqués en termes très clairs dans la Constitution. Sans son assentiment, les dépenses permanentes ne peuvent être ni augmentées ni diminuées, exception faite de celles que rendent nécessaires des besoins urgents et imprévus. Elle vote les emprunts, fixe la liste civile, autorise l'aliénation ou la dation en garantie du fidéicommis royal. Elle vote le budget biennal et consent les impôts nécessaires à son équilibre. Mais il dérive, naturellement, de la limite mise à ses facultés en matière de dépenses publiques que la fixation des recettes ne lui appartient que dans la proportion compatible avec le respect des dépenses permanentes. L'art. 36 de la Constitution (modifié par l'art. 2 de la loi du 5 mai 1851), exprime cette conclusion : « Les impôts existants, directs ou indirects, ne peuvent être modifiés sans l'assentiment des Chambres, sauf les exceptions prévues aux art. 89, 103 et 105 ». Il n'est donc pas nécessaire, pour qu'un impôt soit légalement perçu, qu'il ait été consenti par la Diète au début de l'exercice en cours, et il suffit que sa suppression n'ait pas été votée par elle et sanctionnée par le roi. Le même article précise cette pensée en ajoutant : « Les impôts levés en vertu de traités approuvés par les Chambres, ainsi que les élévations ou les abaissements de droits qui sont la conséquence de ces traités, ne sont pas soumis aux Chambres ». En un mot, la Constitution ne perd pas de vue la personnalité continue du pays et estime que lorsque, au moyen de ses représentants, il a contracté un engagement, il doit l'exécuter sans qu'une fraction de sa représentation — la Diète — ait compétence pour l'y soustraire.

L'art. 103 organise la procédure à suivre, au cas où la Diète refuserait le vote des moyens nécessaires ou des impôts

déjà créés. Le Roi prescrit la rentrée des impôts pour l'année en cours, et six mois au moins avant l'expiration de ce délai, convoque un nouveau Landtag. Pour que celui-ci soit réputé rejeter les crédits demandés, le rejet doit réunir, dans une des Chambres, une majorité des 2/3 des membres présents.

L'amortissement de la dette est surveillé par une commission élue par la Diète[1].

§ 158. — Le ministère des Finances comprend trois directions générales. La première, qu'on pourrait appeler celle du budget et du trésor, dont ressortissent les impôts, la dette, la monnaie, les fonctionnaires comptables, etc. La seconde dirige les domaines. La troisième, les travaux publics dont les plus importants sont les chemins de fer.

Chacun des cinq chef-lieux de cercle a un conseil des impôts auquel sont subordonnés les receveurs de district. Ceux-ci, aidés par des fonctionnaires techniques, veillent à l'assiette des impôts directs et encaissent leur montant perçu par les receveurs municipaux.

L'administration du timbre ou de l'enregistrement forme une section à part, relevant directement du ministère et désignée sous le nom de « Fiscalat du timbre ».

Les impôts indirects sont encaissés par une administration spéciale, sans rien de caractéristique. De même la Haute-Cour des Comptes, — subordonnée, non pas au minis-

[1] La dette saxonne, au 1er janvier 1900, atteignait un capital de 980 millions de M. ou, par tête, 233 M. Les publicistes font remarquer qu'en regard de ce passif, le royaume possède des biens productifs qui valent 1.100 ou 1.200 millions. Ceux-ci seraient de réalisation difficile, il est vrai, mais la dette n'est pas exigible. En outre, la majeure partie des emprunts a été contractée pour des dépenses productives, comme la construction des chemins de fer. Pendant que l'État paye — en moyenne — 4 0/0 à ses créanciers, son industrie lui rapporte non seulement de quoi acquitter ses intérêts mais de quoi amortir sa dette.

Nous citons le raisonnement, mais nous devons lui opposer un fait. Selon le Gotha de 1903, après déduction du gain de la loterie qui n'est pas un domaine, à coup sûr — le produit de la fortune de l'État, y compris les chemins de fer, est de 42.795.000 M. Le service de la dette exige 39 mill. 1/2. La marge suffirait donc précisément pour un nouvel emprunt de 100 millions, après quoi il faudrait recourir à l'impôt (en supposant que la Saxe retrouvât le taux de 3 0/0).

tre, mais au ministère uni — n'a aucune attribution digne de remarque.

§ 159. — Les impôts communaux, en Saxe, offrent une particularité, c'est qu'ils ne sont pas pareils dans deux communes. Comme en matière politique on a laissé aux communes la plus large dose d'autonomie compatible avec l'unité de l'État, de même on les a laissées recourir à tous les moyens financiers qui leur ont plu. Non pas qu'on eût pu leur imposer un type commun d'impôts. Elles se divisent en quatre groupes dont les conditions diffèrent grandement. D'abord, les trois grandes villes : Dresde, Leipzig et Chemnitz. Puis, les villes ordinaires. Après, les communes rurales. Enfin, un millier — ou à peu près — de communes indépendantes. Dans celles-ci, les 3/4 des impôts sont acquittés, en moyenne, par le propriétaire-maire. Pour l'autre quart, la distinction est malaisée entre l'impôt et le fermage. Même pour la contribution des propriétaires, comment séparer ce qu'il dépense comme tel de ce qu'il paie comme contribuable.

Dans les communes régulières, pourrait-on dire, on a recouru à toutes sortes d'impôts : d'abord, elles jouissent de la moitié de l'impôt foncier payé dans leur territoire et que l'État leur abandonne. Elles y ont mis des suppléments. De même, elles ont ajouté des centimes additionnels aux droits de timbre et frappé ainsi, en les appelant mutations, les successions en ligne directe que l'État laisse exemptes. L'impôt sur le revenu général est augmenté à leur profit. L'insupportable octroi municipal y existe dans des conditions qu'on ne trouve supportables qu'en les comparant aux octrois français. Les chiens, les spectacles publics sont grevés aussi. Bien entendu, *toutes* les communes ne recourent pas à *tous* ces moyens. Elles choisissent ceux dont le rendement sera rendu le plus fort et la perception la plus facile par les conditions locales.

Il faut, en outre, se souvenir qu'à côté de la commune municipale, en existent trois autres : la commune d'assistance, la commune scolaire, la commune religieuse, qui

ont la faculté de taxation. Et il est inexact de dire : à côté, puisque les limites de ces quatre entités coïncident, que — pour trois d'entre elles — les membres sont les mêmes. Chacune de ces corporations a ses impôts, qu'elle prend parmi ceux si nombreux entre lesquels la loi lui laisse l'embarras du choix.

De cette diversité chaotique, naît un inconvénient beaucoup plus grand que la difficulté de l'exposer. Ce sont les embarras où se trouve tout Saxon qui change de résidence et qui ne peut savoir, avant une onéreuse expérience, quels sont les impôts qu'il doit payer, ni calculer la charge qui en résulte. L'inconvénient n'est pas nié. Tout en demandant qu'on laisse les communes organiser leurs finances dans une marge très large, on est d'accord pour souhaiter que leur liberté soit déterminée, que le règne du pur caprice ait un terme [1].

Les districts ont aussi le droit de taxation. En principe, ils peuvent imposer les communes dont ils se composent. Considérées comme des contribuables individuels, elles acquittent cette charge sur leurs ressources générales. Une loi de 1898 a permis au conseil du district de leur imposer, pour les impôts dont il les grève, un mode de répartition différent de celui qu'elles suivent pour les taxes qu'elles prélèvent. Ce pas de plus vers l'autonomie régionale n'en est pas un vers la simplicité.

§ 160. — L'exposition de l'organisation financière du Wurtemberg offre une difficulté spéciale. Cette organisation a été remaniée de fond en comble par les quatre lois, votées le 8 août 1903, mais dont la mise en vigueur ne s'effectuera qu'au prochain exercice financier. Il semble

[1] Neumann (*De la réforme des impôts communaux*, p. 82) dit que le système financier des communes saxonnes est « le champ d'expérience de l'arbitraire ». Les résultats du système sont dignes d'être cités :

Pendant que l'État recevait (1890), 20.094.000 M. de l'impôt sur le revenu, la surtaxe communale était de 20.164.000, plus qu'égale au principal. L'impôt foncier donnait 3.170.000 M. à l'État, 6.682.000 M. aux communes et, comme celles-ci ont d'autres taxes directes que n'a pas l'État, le total des impôts directs communaux était de 30 millions, pendant que les impôts directs d'État atteignaient 23 millions à peu près.

nécessaire de décrire successivement le système qui n'a plus que quelques mois de durée et celui qui va le remplacer. On verra mieux le sens dans lequel le royaume oriente sa marche. On observera un moment de son évolution et peut-être y a-t-il à regretter qu'une pareille comparaison n'ait pu se faire pour toutes les institutions que cet ouvrage tend à décrire.

Le domaine de l'État qui coïncide à peu près exactement avec l'ancien domaine caméral[1], entre au budget de 1903 pour une recette nette de 12 millions environ. En y ajoutant l'excédent des recettes des chemins de fer et des postes et télégraphes sur les frais d'exploitation, on arrive à 31 millions comme produit des biens de l'État. Les dépenses totales, qui comprennent le service de la dette approchent de 90 millions[2]. En chiffres ronds, c'est 60 millions que devrait donner l'impôt. En réalité, il faut enlever des recettes les 21 millions que restitue l'Empire à titre d'excédent des recettes impériales, et ne laisser figurer aux dépenses que les 4 millions que l'Empire reçoit réellement sur les 25, montant de la contribution matriculaire. Le chiffre des dépenses devient alors 68 millions et l'impôt doit en donner 37.

[1] En échange de sa renonciation aux domaines « caméraux », le Roi de Wurtemberg depuis 1819 reçoit une liste civile actuellement de deux millions à peu près.

Le fidéicommis de sa maison est, dans l'intérêt national, soumis à certaines règles. Il est inaliénable, d'abord. L'appelé donne aux héritiers civils qu'il évince une indemnité de 175.000 fl. (1 fl. = 1 M. 70). Il suit l'ordre de succession au trône, tant que dure la ligne masculine. Si elle s'éteint, le doute commence. La Constitution (art. 102), en attribue au Roi l'administration et la jouissance, mais, une ligne plus haut. — R. v. Mohl le fait remarquer, — elle le déclare « propriété particulière de la famille royale ». Il devrait donc suivre l'ordre naturel. La question n'est d'ailleurs que théorique pour le moment.

[2] On sait que, de 1838 à 1840, l'État wurtembergeois acquit cinq domaines équestres, pour 3.271.000 francs, et des forêts pour plus d'un million. De 1833 à 1842, il acheta 9 mille hectares de forêts. En rapportant ce fait, M. P. Leroy-Beaulieu (*Science des finances*, t. I, p. 30-31), l'attribue à des vues financières. Il s'y mêlait peut-être d'autres considérations, surtout en ce qui concerne les biens équestres.

Les impôts directs sont : l'impôt sur les biens fonciers, les bâtiments et l'industrie et l'impôt sur les revenus.

Le premier est, bien entendu, réel et non personnel, considère les choses et non pas leur possession. Jusqu'en 1873, son total, arrêté par les Chambres en raison des besoins de l'État, était réparti comme il suit : la propriété foncière en supportait les 17/24, les bâtiments 3/24, l'industrie 4/24. On voulut, à cette date (qui est celle de l'avant-dernière réforme financière), égaliser le taux de l'impôt, dans ces trois branches de contribuables, par rapport au revenu. Deux voies s'offraient : Ou changer les proportions et les mettre en harmonie avec la distribution des revenus entre les diverses sortes de production, — et en supposant qu'on eût pu le faire pour une époque donnée, l'harmonie eût cessé bien vite, — ou renoncer à cette répartition et imposer les trois catégories à un taux unique. C'est à quoi l'on s'arrêta. En examinant le système auquel on renonça, on avait songé à établir la proportion $\frac{13}{24}$ $\frac{6\,1/2}{24}$ $\frac{6\,1/2}{24}$ C'était reconnaître la diminution de la part qui revient à l'agriculture dans le revenu total et l'augmentation du produit des autres branches. En effet, les biens fonciers ont été considérablement allégés, pendant que les autres matières imposables étaient plus lourdement grevées [1]. Pourtant, une considération trop souvent négligée vient diminuer l'avantage accordé à la propriété foncière. Celle-ci, en Wurtemberg comme ailleurs, est imposée en raison de son revenu, sans nulle déduction pour les intérêts des dettes qu'elle supporte [2].

	1875-76		1884-85
	—		—
[1] Total des trois impôts...	6.686 mille M.		9.321 mille M.
Foncier..................	4.136	(70 0/0)	3.710 (39,8 0/0)
Bâtiments..............	1.114	(16 0/0)	2.499 (26,8 0/0)
Industrie......	836	(14 0/0)	3.112 (33,4 0/0)

[2] Il y a même là un cas de double imposition qu'on peut excuser, si les intérêts sont frappés d'un impôt modéré, car on évite ainsi une énorme complication, mais qui est pernicieuse au développement économique des pays où le revenu mobilier paie 20 0/0 à l'État.

Ces intérêts réduisent de beaucoup, quelquefois de moitié, le revenu net. Les bâtiments sont souvent endettés, mais dans des proportions moindres. Au contraire, le revenu industriel est net. La façon dont l'impôt est établi, la nature même des choses, font qu'il en est ainsi. Le taux de 3,9 0/0, commun aux trois catégories, n'est vrai que pour les industriels et devient 7, quelquefois 8, pour les propriétés, d'autant plus grevées qu'il s'agit d'un pays de primogéniture.

L'impôt sur les revenus frappe : les apanages des membres de la famille royale, les revenus des capitaux placés, les gains et salaires de toutes sortes qui ne sont point soumis à l'impôt sur l'industrie, les traitements de disponibilité, etc. Il est établi sur la simple déclaration des contribuables, et ne comporte pas la déduction du passif, comme il est naturel pour un impôt réel.

Les allègements légaux sont, non pas en faveur des petits contribuables, mais en faveur des petits revenus. Le taux de l'impôt restant le même pour tous (4,80 0/0), les gains et salaires jusqu'à 850 M. ne paient que pour 1/10 de leur montant, jusqu'à 1.700 M. pour 2/10, jusqu'à 2.550 M. pour 4/10, jusqu'à 3.400 M. pour 8/10, au-dessus pour la totalité.

Les impôts indirects comprennent : l'accise, ou taxe de mutation des immeubles (1,25 0/0), l'impôt sur les loteries et théâtres, celui sur les chiens (8 M. dont 3 pour les communes) et, surtout, l'impôt sur les boissons qui a gardé son importance, même après que le Wurtemberg a cédé à l'Empire la perception des droits sur l'alcool. Il faut y ajouter les taxes de succession, fort douces pour le moment. Les descendants et l'époux survivant en sont exemptés. Tous les autres héritiers sont imposés suivant un procédé spécial : La loi de finances fixe l'unité de taxe successorale, en général 2 0/0. Les pères, mères et frères paient simplement cette unité. Les grands-parents, les fils adoptifs une fois et demie, ou 3 0/0, les oncles, petits-neveux deux fois, les grands-oncles et cousins trois fois, les étrangers quatre fois (8 0/0).

Les impôts sur les boissons s'appliquent aux vins et à la bière. Les vins sont taxés entre les mains des marchands et suivant leur valeur. L'impôt sur la bière est prélevé selon le poids des grains employés et non pas selon sa mesure, comme en Bavière. A l'inverse, comme en Bavière, les petites brasseries paient moins que l'impôt normal et les grandes davantage. La fabrication de la bière pour l'usage domestique, ce que l'on pourrait appeler des bouilleurs de cru de houblons, ne paie que 25 0/0 de l'impôt, 2 M. 50 par quintal jusqu'à 500 quintaux annuels.

§ 161. — Nous avons vu que la contribution matriculaire était de 25 mill. et l'Empire en restituant 21 en Wurtemberg, le budget de l'État n'est en somme chargé que de 4 millions. Mais le contribuable wurtembergois, lui, paie les 25 millions en entier[1], 4 millions en impôts d'État, 21 en impôts d'Empire et ces 21 millions égalent les 3/5 de ceux d'État. Les forces contributives du pays en sont diminuées d'autant. Les impôts établis rendent moins. De plus, l'extension des réseaux des chemins de fer, la construction de lignes peu productives ont mis, pour la première fois, l'administration en déficit. Il a donc fallu chercher les ressources nouvelles. L'accroissement des taxes indirectes aurait été peu fructueux, surtout au sortir d'une crise qui s'est fait sentir en Wurtemberg, bien qu'elle y ait été moins forte qu'ailleurs. L'occasion était favorable pour étudier à nouveau la réforme fiscale que le désaccord entre les deux Chambres avait empêché d'aboutir en 1895.

D'abord, les exemptions de la taxe successorale seraient supprimées. Convenons qu'aucun grand principe n'oblige à exempter complètement les petits-fils d'une taxe que paient les neveux. La différence de taux s'explique, mais beaucoup moins la générosité de l'État envers les descen-

[1] Ce n'est évidemment pas rigoureusement exact, car il est impossible de savoir si les impôts indirects qu'encaisse l'Empire sont fournis par chaque État en proportion absolue avec la population. Il est probable qu'un individu mecklembourgeois paie moins, de ce chef, qu'un Saxon. Le Wurtemberg semble devoir être dans la moyenne.

dants. Il n'a pas été question d'appliquer aux taxes successorales un taux progressif. Au contraire, le principe de la progression — avec des modérations et des limites — a été appliqué aux impôts directs dans la nouvelle organisation qu'ils ont reçue le 8 août 1903.

Organisation qui n'a point été adoptée sans de nombreuses difficultés. Un historique des débats qui ont précédé l'accord des Chambres entre elles et avec le Gouvernement, prouverait — et ce ne serait pas sans intérêt — que l'esprit de système a pris à ces débats une part presque minime. On ne s'opposait guère à ce que le principe progressif fût reconnu et introduit dans la loi, mais les efforts de ses adversaires tendaient uniquement à réduire la progression à la mesure qu'ils croyaient raisonnable. C'est sur des chiffres qu'on a combattu. Ce sont des arguments d'opportunité qu'on a le plus volontiers invoqués. Il en résulte que ces lois — dont la réunion forme une sorte de code fiscal, — portent la trace des transactions dont elles sont sorties.

La première établit un impôt progressif sur le revenu général. La seconde en met un sur le « capital », ou, pour être plus exact que le rédacteur législatif, sur les revenus du capital. La troisième règle les contributions demandées aux propriétés foncières, aux bâtiments et à l'industrie, en proportionnant les sacrifices demandés à ces trois branches de la fortune. La quatrième. enfin, coordonne les facultés de taxation laissées ou accordées aux arrondissements (Oberämter) et aux communes.

A l'impôt sur le revenu sont soumis tous les Wurtembergeois en règle générale, sauf des exceptions, comme si, par exemple, ils n'ont dans le royaume ni domicile, ni résidence, ni propriété. A l'inverse, il n'est demandé aux étrangers que dans un cas spécial, celui d'un séjour ininterrompu de plus d'un an. Déjà, dans cet article, le cas de double imposition est prévu. Si, en dépit des précautions prises en désignant la matière imposable, un tel inconvénient se manifeste, le ministère des Finances est autorisé

à y pourvoir par des décisions d'espèce, au moyen d'accords avec les autres États sur la base de la réciprocité, ou enfin par des modérations gracieuses. D'un autre côté, s'il advenait qu'un pays étranger fît supporter aux Wurtembergeois des taxes plus fortes qu'à ses nationaux, les citoyens de ce pays pourraient être traités de même en Wurtemberg.

Ce dernier cas semble parfaitement théorique et ce paragraphe de la loi devoir être rarement appliqué. Il ne mérite pas moins d'être signalé, car il s'écarte des coutumes fiscales actuelles. S'il n'a pas été inséré machinalement, pourrait-on dire, cette faculté donnée au ministère des Finances, d'appliquer un traitement différentiel aux individualités contribuables est absolument remarquable.

Les revenus imposables sont de quatre catégories, selon qu'ils proviennent :

1° De biens fonciers, de rentes foncières, de bâtiments, — y compris la valeur locative de la résidence du propriétaire, — ainsi que de l'industrie agricole et forestière ;

2° De l'exploitation d'un commerce, d'une industrie, de mines ou de la spéculation ;

3° De capitaux placés ;

4° De salaires, traitements, gains professionnels.

La loi (art. 7) précise ce qui constitue un revenu, ce qui distingue un revenu d'un accroissement de capital et ce qu'elle reconnaît comme une charge du revenu. Elle exempte de l'impôt — et ceci mérite l'attention — les revenus tirés de biens ou d'industries situés en dehors du Wurtemberg, ainsi que les pensions ou traitements payés par un État étranger. Plus encore que la clause qui affranchit de l'impôt les associations coopératives de consommations, celle-ci donne à réfléchir.

Dans les nombreux projets d'impôt sur le revenu qui ont été présentés ou publiés depuis quelque temps en France, aucun ne mentionne cette exemption. Tous grèvent le revenu général du contribuable.

Ils établissent ce revenu d'après des facteurs divers, les

uns ne prenant en considération que les signes extérieurs de la richesse, d'autres exigeant une déclaration, quelques-uns combinant les deux éléments d'information. Aucun ne se préoccupe de savoir d'où proviennent les revenus qu'on songe à taxer. Non seulement on n'a pas vu que la double imposition rendue inévitable est parfaitement injuste, mais on n'a pas réfléchi au tort considérable causé à l'expansion française au dehors et à la puissance d'attraction de la France envers les activités étrangères [1].

Parmi les charges dont la déduction est admise, on notera d'abord les frais de production, dans lesquels rentre l'entretien des membres de la famille qui assistent le chef, à l'exception de sa femme; les dépenses d'entretien, les impôts, l'intérêt des dettes et charges, à la condition que l'intérêt soit, d'autre part, soumis à l'impôt[2]. Au contraire, aucune réduction n'est admise pour les bonifications ou extensions, pour les intérêts du capital propre de l'entrepreneur comme pour ses dépenses personnelles. Et, enfin, on ne déduit pas davantage les impôts perçus par les communes ou arrondissements. On peut se demander pourquoi cette charge inévitable n'a pas été prise en compte.

Le titre B de la loi établit la manière de calculer le revenu selon la nature de sa source. Il serait trop long d'en suivre les minuties. Un seul point est important. Les dividendes des sociétés par actions — ou équivalentes — sont

[1] M. Edouard Millaud, rapporteur du budget des affaires étrangères, disait au Sénat, le 26 décembre 1903, que les Français possèdent à l'étranger plus de 30 milliards. Sur cette somme énorme, une partie importante est placée en biens fonciers. Nul ne peut méconnaître qu'il y a là un accroissement considérable de notre influence et de notre richesse. On pourrait dire, après avoir fait les déductions convenables, que la France a acquis ainsi un supplément de patrimoine productif égal à 20 ou 25 millions. Mais les revenus qu'en tirent les capitalistes français sont naturellemeut soumis à l'impôt étranger. S'ils sont grevés par la France lorsqu'ils y arrivent, ils payent deux fois. Dès lors, le nombre et l'importance de ces placements diminueront. On ne pourrait s'en réjouir à l'idée qu'ils viendront augmenter les disponibilités de l'épargne française, car ce ne sont pas des disponibilités qu'il faut accroître, ce sont les moyens de les rendre productives qu'il faut développer. Il serait étrange, alors qu'on cherche à élargir les débouchés de tous nos produits, qu'on veuille rétrécir ceux que trouvent nos capitaux.

[2] Sinon, on eût constitué une prime pour les prêteurs étrangers.

exempts d'impôt jusqu'à concurrence de 3 0/0 du capital versé. On a adopté l'expédient — car cette disposition ne peut être autrement qualifiée — dont la Prusse a donné l'exemple. On aurait facilement pu s'en dispenser. Le but, très clair, est de ne pas taxer deux fois les revenus des sociétés par actions, la première entre les mains de la société, l'autre dans celles des actionnaires. Si l'impôt est vraiment sur le revenu général, s'il n'est pas assis d'après les revenus particuliers dont on fait la somme — comme dans le projet français, où la taxation veut ignorer la source des revenus — il est évident que ce moyen approximatif est indispensable. Au contraire si, comme en Wurtemberg et même en Prusse, les commissions de taxation évaluent les sources distinctes de revenu, rien n'est plus aisé que d'exempter les sommes qui ont déjà contribué avant d'être distribuées aux actionnaires d'une société. Un seul obstacle se présente : la progressivité du taux. C'est un argument de plus contre ce système progressif qui, sous prétexte de substituer l'équité à la proportionnalité, la justice à l'arithmétique, amène des iniquités évidentes et oblige à des inexactitudes quelquefois excessives. N'en citons qu'une : un revenu de 10 0/0 n'est pas exagéré si l'entreprise est très aléatoire. En ce cas, la taxe est payée deux fois pour 7 0/0, alors que, dans une entreprise individuelle, si lucrative soit-elle, le rendement n'en peut être taxé qu'une fois. Cette considération, d'ailleurs, ne suffisait pas à rendre obligatoire ce système empirique. La progressivité a une limite, on va le voir. Dans la grande majorité des cas, les sociétés sont, comme les actionnaires, imposées au taux le plus fort, ou presque. On pouvait dès lors, sans complication, saisir le revenu ici ou là sans préjudice pour le fisc.

Le taux de cet impôt a été ardemment discuté, et à ces discussions ont été dus les échecs réitérés de la réforme. La Chambre des députés proposait de le fixer à 6 0/0 pour les revenus égaux ou supérieurs à 100.000 M. Les seigneurs, considérant les suppléments qu'ajoutent à l'impôt les contributions régionales ou municipales, ne voulaient pas que

le maximum dépassât 5 0/0 et seulement au-dessus de 200.000 M. de revenu. Ils ont triomphé.

Au-dessous de 500 M.[1], le revenu est exempt. Au-dessus, 75 catégories sont établies, la première de 500 à 650 M., la dernière de 29.000 à 30.000, et elles sont imposées selon un taux progressif[2].

Les revenus supérieurs à 75.000 sont taxés par 100 M. La progressivité détermine 21 catégories qui diffèrent de 5.000 M. jusqu'à 60.000. La première, de 30 à 35.000, paie 4 0/0. Le taux s'accroît de 0,05 0/0 à chaque catégorie, et devient, de 190 à 200.000, de 4,95, et ne dépasse pas 5, quel que soit le revenu[3].

C'est là un « taux maximum ». L'expression n'a guère de sens à une époque où la souveraineté des Chambres est un danger indiscuté. Envers qui ce taux est-il maximum? S'il a plu à la Diète de le qualifier ainsi, elle pourra enlever ce caractère au prochain budget.

Ce n'est pas absolument exact. Le droit public wurtembergeois et, d'ailleurs, celui de tous les États importants de l'Allemagne, distinguent entre les lois ordinaires et les lois de finances. Les dernières donnent lieu à l'exercice de la prérogative de la Chambre élective, là où il y a deux Chambres — et doivent y être votées d'abord. En outre, et

[1] Sauf pour certaines catégories de revenus, qui paient à partir de 200 M.

[2] Par exemple :

La catég. 1	de 500	à 650	M. paye 2	M. ou (en moyenne)	0,40 0/0
7	1.400	1.550	11		0,80
11	2.000	2.150	21		1,05
23	3.800	3.950	75		1,97
40	6.800	7.000	204		3 »
71	25.000	26.000	999		3,99
75	29.000	30.000	1.175		4,05

Jusqu'à la 30e (de 4.850 à 5.000), les catégories diffèrent de 150 M.; jusqu'à la 40e (6.800 à 7.000), de 200 M.; jusqu'à la 50e (9.700 à 10.000), de 300 M.; à la 60e (14.500 à 15.000), de 500 M. Plus loin, de 1.000 M.

[3] On remarquera combien ce dernier mode de progression est préférable à celui qui agit jusqu'à 30.000 M. Par exemple, qu'un contribuable possède 28.000 ou 29.000 M., il paie également 1.130 M. (3,89 0/0 ou 4,03 0/0). Au contraire, les possesseurs de 190.000 et 200.000 M., quoique formant une même catégorie, ne paient que proportionnellement, l'un 9.405 M., l'autre 9.900.

c'est là une considération plus importante, il est de leur essence de n'opérer que pendant une période financière, alors que les autres restent en vigueur jusqu'à leur abrogation ou à une échéance déterminée. Enfin, dans plusieurs monarchies — et le Wurtemberg est de celles-là — le désaccord survenant entre les deux Chambres de la Diète au sujet des lois de finances est tranché par une procédure inapplicable aux lois ordinaires. De là, vient la réalité de la signification du terme « taux maximum ».

L'art. 19 prescrit que chaque loi de finances décidera combien il sera perçu de centièmes de l'impôt émis. Toute augmentation de l'impôt est réservée à la législation ordinaire[1].

A partir de 2.600 M., les contribuables doivent eux-mêmes déclarer leur revenu, dans les trois semaines qui suivent l'avis qui leur en est donné. Au-dessous, la commission d'arrondissement taxe d'après les éléments qu'elle possède ou, à défaut, peut obliger le contribuable à remplir la formule qui lui est adressée.

Naturellement, l'inexactitude est punie; le défaut de déclaration prive le particulier négligent de tout droit de recours. La loi cherche à être aussi peu vexatoire que possible et refuse aux taxateurs le droit d'exiger communication des livres de compte, réservant au contribuable la faculté de l'offrir[2]. Les recours sont jugés par trois membres du collège des impôts — fonctionnaires d'État — assistés de quatre taxateurs nationaux. Appel de leur décision peut être fait auprès du ministre des Finances et même auprès de la cour de justice administrative, mais seulement sur un point de droit.

[1] Sauf une exception. La loi de finances pourra ordonner la perception d'un taux plus élevé lorsque, pendant un intervalle de trois ans, le rendement moyen de l'impôt sur le revenu sera en dessous d'une certaine proportion avec le total des autres impôts. Le texte, à cet égard, est d'une obscurité remarquable et qui n'a pas été sans préoccuper le Gouvernement. Mais la loi n'a été votée qu'après mille difficultés. On a craint, si l'on rouvrait la discussion, de voir tout remis en question, et l'on s'est d'autant plus facilement résigné à conserver ce texte sibyllin qu'on espère qu'il n'aura pas lieu d'être appliqué.

[2] La procédure de taxation est intéressante. V. la loi, art. 53.

Cet impôt sur le revenu n'est pas, on le voit, un impôt sur le revenu général. S'il fallait préciser sa nature dans une définition, on pourrait le considérer comme un impôt sur la somme des revenus particuliers. Sa progressivité est spéciale. On pourrait presque dire qu'elle s'arrête à 30.000 M. En effet, de 6.000 à 30.000, la taxe passe de 2,80 à 4 0/0. De 30 à 150.000, de 4 à 4,75. L'accroissement devient bien peu sensible. En réalité, les promoteurs de la réforme n'ont suivi que dans la mesure inévitable les inspirations de la nouvelle école économique et ont établi, en fait, un impôt proportionnel, avec de sensibles modérations pour les petits contribuables.

Ils n'ont pas pu se borner là. La Prusse, on l'a vu, et la Hesse, on va le voir, ont créé un impôt sur la fortune. Le parti avancé demandait que le Wurtemberg les imitât. Le Gouvernement s'y est refusé. Le fait d'avoir été adopté à Berlin et à Darmstadt ne constituait pas, pour l'impôt proposé, une preuve irréfutable d'excellence. Aux raisons de la repousser qu'on a vues à propos des finances saxonnes (§ 155), s'en ajoutaient de spéciales au Wurtemberg. Ce pays a le suffrage universel. En matière financière, au moins, le pouvoir appartient à ceux qui ne possèdent pas. Lorsque les difficultés budgétaires surviendront — et il est raisonnable de les prévoir, sous un régime électoral d'ordinaire mauvais ménager des deniers publics et alors que le Wurtemberg est lié à un système politique fort dispendieux — la tentation serait grande de les augmenter aux dépens de ceux qui possèdent. Tant que l'impôt ne vise que le revenu, son exagération a une limite : celle qu'on ne peut franchir sans détruire le revenu lui-même. Il est clair que s'il grevait trop lourdement l'industrie, les entreprises deviendraient rares et son propre rendement diminuerait. L'impôt sur la fortune ne connaîtrait pas cette limite. On peut s'abstenir d'entreprendre une industrie, on ne peut pas cesser d'un jour à l'autre de posséder le capital correspondant. De plus, si des besoins exceptionnels amènent une élévation prodigieuse de l'impôt sur le revenu, le dommage causé à la richesse nationale sera énorme, mais ré-

parable dans des temps meilleurs. Ce seront les fruits de cinq, de dix années qui auront été gaspillés, mais l'arbre reste qui en donnera de nouveaux, bien qu'un peu maltraité. Au contraire, l'impôt sur le capital, dès qu'il dépassera une certaine quotité, portera, non pas sur la production, mais sur la source de la production, et la tarira bien vite et pour jamais. Pour oser l'établir, il faut qu'un gouvernement soit bien sûr de sa propre sagesse et de celle de ses successeurs. Le gouvernement wurtembergeois actuel n'a pas cette sécurité superbe[1].

Cependant, une transaction avec les exigences du parti avancé était rendue possible par certaines considérations. En apparence, au moins, les revenus des capitaux placés ont une sécurité, une permanence qui forment comme une matière imposable, quoique abstraite. Comme impôt de superposition, on a établi l'impôt sur le capital. Les dispositions de la loi sont faciles à résumer. L'objet grevé est, non pas le capital, mais les produits qu'il donne. Nommément : les intérêts de capitaux placés, sans distinguer s'ils sont payés périodiquement ou s'ils vont majorer la somme employée; les dividendes, participations, etc.; les rentes diverses, foncières, temporaires ou perpétuelles; les apanages pesant sur les biens caméraux.

Aucune déduction n'est accordée pour les frais et charges, et cela est assez naturel, étant donné, d'une part, que ce genre de revenus est net le plus souvent, de l'autre, que les charges ont été compensées en appliquant l'impôt sur le revenu ordinaire. Ce dernier impôt n'est perçu que sur les revenus nés en Wurtemberg. L'impôt sur le capital, au

[1] Tellement qu'il est permis de croire qu'il aurait retardé la présentation de l'impôt personnel sur le revenu, s'il l'avait pu. Mais il a besoin de ressources nouvelles. Les impôts directs sont, par tête, beaucoup plus forts qu'en Prusse, qu'en Bavière, presque égaux à ceux des Saxons. Les impôts indirects ne peuvent être augmentés, l'Empire s'étant conservé les seules matières sûrement et aisément imposables. Les résultats des élections au Reichstag font prévoir le redoublement des dépenses, avec les largesses que se feront mutuellement la politique sociale et la politique militariste. Si l'Empire exécute le projet d'établir à son profit des impôts directs, que deviendra le budget particulier? L'impôt sur le revenu général a ce mérite — pour le Gouvernement — que son objet ne peut que difficilement se soustraire à lui.

contraire, est payé par les Wurtembergeois, ou assimilés, même sur les revenus qu'ils reçoivent de l'étranger. La double imposition n'est que très partiellement évitée par la déduction, du chiffre de l'impôt, d'une somme équivalente à l'impôt payé à l'étranger [1].

La faculté de déterminer le taux de l'impôt sur le revenu est laissée à la loi de finances. Celle du 4 août 1903 qui établit cet impôt ne fixe aucun maximum qui limite la liberté de la Diète. Cette différence avec l'impôt sur le revenu nécessite une explication. Il est si bien admis, par tous les partis, que cet impôt sur le capital est uniquement un impôt de complément que nul n'a songé à rendre impossible son accroissement exagéré. La loi n'étant pas encore en vigueur, il n'y a pas encore eu occasion de fixer ce taux. Il restera certainement très inférieur à celui de l'impôt sur le revenu. On prévoit qu'il sera de 2 0/0 [2].

La troisième loi, — la troisième partie de la réforme de 1903 — vise les biens fonciers, les bâtiments, l'industrie. L'impôt qui grève ces branches de la production est naturellement acquitté sans distinction de nationalité, puisque c'est un impôt réel. Le taux, fixé par la loi périodique de finances, doit être le même — c'est là sa particularité — pour les trois catégories. Le revenu imposable est computé d'après certaines règles — qui modèrent les charges des petites entreprises — et il est également taxé. Celui des

[1] Par exemple, une somme de cent mille francs placée à 5 0/0 en Italie donnera lieu à la perception de l'impôt non pas sur 5.000 mais sur 4.000, puisque le fisc italien prélève 20 0/0 de l'intérêt des placements. Le taux de l'impôt wurtembergeois étant normalement de 4 0/0, ce sera 160 francs que payera le contribuable après en avoir payé 1.000 en Italie. Au total 1.160 ou 23,2 0/0.

[2] Il faut ajouter le supplément que les communes ont le droit d'y ajouter. Le total des impôts directs n'est donc pas négligeable. L'heureux propriétaire de 100.000 M. de rente en titres, ou actions, paiera :

Impôt d'État sur le revenu........................	4,50 0/0
Supplément à cet impôt au profit de la commune....	2,25
Impôt d'État sur le capital........................	2 »
Supplément pour la commune........................	1 »
ou........................	9,75 0/0

terres et des bâtiments est fixé par le cadastre. L'imposition industrielle a une double base. On considère à la fois le gain personnel et le profit du capital. Le gain personnel n'est taxé que pour 1/10 jusqu'à 850 M.; la proportion s'élève et, au-dessus de 3.400 M., il paie pour son intégralité. Le profit du capital paie en entier dès que ce capital dépasse 700 M.

Le revenu ainsi établi ne forme pas encore la matière fiscale, c'est-à-dire la somme dont l'impôt prendra un certain nombre de centièmes. Par exemple, le revenu des vignes n'est pris que pour les 6/10, celui des terres labourables pour les 8/10, pendant que celui des forêts ne jouit d'aucune bonification. Ce n'est que si leur capital dépasse 30.000 M. que les industriels, ou commerçants, voient imposer tout leur profit. Au-dessous, une proportion, décroissante, reste exempte.

Ce n'est qu'un aperçu trop sommaire de la réforme fiscale wurtembergeoise. Tout jugement serait intempestif. Le défaut qu'elle semble avoir, c'est de procéder trop uniquement de théories et de systèmes. Elle n'a pas encore fait ses preuves. On ne saurait donc la condamner sans encourir ce reproche de « systématisme » qu'elle semble appeler.

En tout cas, elle n'a pas rapproché l'organisation fiscale de l'unicité d'impôt d'État, imminente en Prusse. A côté de l'impôt sur le revenu, entouré de précautions fort sages, elle a laissé subsister, en les remaniant, les vieilles contributions directes. En réalité, elle a été moins radicale que ne le ferait croire la simultanéité des quatre lois d'organisation. Elle a surtout coordonné le mélange des anciennes règles avec celles que les idées modernes avaient introduites par force.

§ 162. — L'assurance des immeubles contre l'incendie est obligatoire et s'opère par les soins de l'État. Une observation est nécessaire : Le principe de la mutualité est rigoureusement observé. Le Gouvernement se refuse à voir dans cette institution une ressource fiscale et les primes

sont calculées de façon à couvrir exactement les risques. La direction de ce service est remise à une administration autonome, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. A sa tête, un conseil d'administration de 3 membres nommés par le roi. Puis, un collège consultatif de 15 membres choisis parmi les 64 candidats présentés par les 64 assemblées d'Oberamt. L'évaluation du risque ne dérive pas de la valeur cadastrale mais elle est faite par une commission d'estimation, existant dans chaque commune. L'assuré trouve-t-il cette estimation trop élevée, il peut demander à la direction de l'Oberamt une seconde évaluation; si elle ne le satisfait pas, il recourt au conseil d'administration même. En dernière analyse, il peut demander qu'on n'assure que les 3/4 de la valeur attribuée à son immeuble.

L'institution fonctionne à la satisfaction de tous, tellement qu'on a demandé au Gouvernement d'assurer les biens mobiliers, non pas d'en rendre l'assurance obligatoire mais d'accueillir les propositions d'assurance mobilière que lui feraient les Wurtembergeois. Il s'y est refusé et ce fait négatif n'aurait pas à être rapporté, sans la haute valeur des raisons qui ont dicté le refus. L'État a répondu : « Le Gouvernement ne doit pas chercher dans une entreprise financière quelconque des ressources qui ne sauraient être qu'aléatoires. D'un autre côté, s'il assure les meubles comme il fait les immeubles, c'est-à-dire sans bénéfice, il écrasera les compagnies existantes et découragera cette initiative privée qu'il est de son devoir de stimuler[1] ».

§ 163. — Les attributions de la Diète en matière de finances seraient plus intéressantes à étudier si l'on pouvait suivre les transformations successives qui joignent les États du XVIIIe siècle, — administrant des ressources sur lesquelles le souverain n'avait aucun droit, les défendant contre lui qui, en revanche, disposait du Domaine à son

[1] Il exerce d'ailleurs une surveillance très active sur les assurances mobilières et peut-être y aurait-il quelque chose à imiter, dans les précautions qu'il impose avant la conclusion de la police, grâce auxquelles la plupart des litiges après sinistre sont évités.

gré — au Landtag actuel qui, en commun avec le Gouvernement, gère une fortune qui est devenue celle de l'État. Ces gradations se retrouveront, sinon toutes, du moins en partie, dans l'examen des monarchies restées fidèles à un type vieilli et nous devons les omettre ici, nous bornant à rappeler que le rôle de la représentation du pays en matière de finances n'a pas été dicté par des théories, par des idées importées mais provient des institutions du passé, rajeunies par les nécessités modernes.

Non seulement le consentement de la Diète est nécessaire à l'établissement de tout impôt nouveau mais elle vote le budget spécialisé, avec prohibition des virements. D'abord, elle examine les comptes du Domaine et ce n'est que lorsqu'elle les a approuvés que le budget lui est soumis.

Le Gouvernement a, seul, l'initiative des dépenses, des emprunts et des impôts. Il y a quelques années, on se serait arrêté sur ce point. On aurait essayé de prouver que cette disposition est inséparable du régime représentatif, qu'elle est une des conséquences immédiates et inévitables de la séparation des pouvoirs. Le Gouvernement a une autre mission que celle d'exécuter les volontés du Parlement. Il administre et il gouverne. Lui seul peut apercevoir l'éclosion de nouveaux besoins, constater l'utilité de nouveaux sacrifices. Les Chambres, en dehors de leur collaboration à la législation dont il ne s'agit pas ici, ont le contrôle de la gestion des finances. Qui a jamais imaginé un contrôleur prenant l'initiative de dépenses nouvelles? Qui peut concevoir un contrôleur doté de la faculté d'obérer le budget qu'il surveille? Ce sont là des vérités depuis peu devenues banales. Peut-être a-t-on moins envisagé la théorie que le danger que l'on court à ne pas la suivre. Peu importe. La chose est reconnue et il serait oiseux de montrer combien le principe suivi en Wurtemberg est conforme à la nature des choses.

La Chambre des députés est saisie d'abord de toute loi financière. Ses décisions sont transmises à la Chambre des seigneurs qui les accepte ou les rejette, sans pouvoir les

amender [1]. La disposition ne paraît pas très heureuse. On peut lui préférer celles qu'ont adoptées divers États à système bicaméral et en vertu de laquelle, en cas de désaccord, sur le chiffre d'un crédit, d'un emprunt ou sur le taux de l'impôt, c'est le chiffre ou le taux inférieur, qui est réputé adopté [2]. En cas de conflit, il existe une procédure originale.

On ne réunit plus les deux Chambres en séance plénière mais on additionne les voix qui se sont prononcées pour ou contre, et la majorité totale l'emporte [3]. En cas d'égalité, ce serait la majorité des députés qui l'emporterait [4].

Cette procédure ne s'applique d'ailleurs qu'au vote du budget et non pas à celui d'une réforme financière. Cette distinction montre que les réformes financières ne sont ni accomplies, ni proposées au cours de la discussion du budget. C'est grâce à cela que des divergences peuvent se produire entre les deux Chambres [5], sans que le retard du budget entrave la vie nationale. Surtout, on évite ainsi les conflits entre la Diète et le Gouvernement. On n'a pas prévu le refus du budget. Les prérogatives financières de la Diète ont pour but d'assurer à l'État la marche la plus conforme

[1] Const., art. 181, § 2.

[2] On a cependant objecté, et l'objection est sérieuse, que si le Gouvernement juge nécessaire une mesure qui exige un million, c'est la rejeter qu'accorder cinq cent mille francs et faire une dépense inutile que d'exécuter la mesure dans ces conditions. L'argument est bien théorique. En fait, dans la plupart des cas, on peut sans inconvénients essentiels, réduire l'échelle de la mesure même en l'appliquant.

[3] La Chambre des seigneurs compte 32 membres, celle des députés 93 et encore parmi les seigneurs, la plus grande partie des membres héréditaires se tiennent éloignés de la politique. Il faudrait donc que les députés fussent bien également divisés pour que le vote des seigneurs eût une efficacité.

[4] Dans l'amendement à la Constitution que le Gouvernement badois a présenté à la Diète en décembre 1903, on a substitué au contraire, la réunion plénière des deux Chambres à la totalisation des votes émis en séances distinctes. Il est certain qu'on aura ainsi une opinion commune, alors qu'on se base aujourd'hui sur un excédent arithmétique.

[5] Comme celles qui ont amené en 1875 l'échec de la réforme financière ou qui ont suspendu, en 1902, l'établissement de l'impôt sur le revenu général qui n'a abouti qu'en août 1903.

possible avec les besoins et les aspirations des citoyens, mais non pas d'arrêter net cette marche, même si elle ne répond pas complètement aux aspirations des représentés. Dans toute association de droit privé, où les associés ont un droit équivalent à la gestion de la chose commune, si l'un d'eux refuse de parti pris son consentement à toute opération nécessaire, ceux dont il entrave l'activité prendront, sous leur responsabilité et sans souci de la lettre du pacte social annulé en fait, les mesures nécessaires à la conservation des biens communs, de la vie de l'entreprise, sauf à régulariser leurs actes quand le péril sera surmonté. La règle doit s'appliquer au droit public et les assemblées représentatives ne peuvent s'en prétendre lésées. Ce sont elles qui deviennent coupables si elles font de leurs attributions financières un instrument de domination politique. Elles n'ont pas cette excuse de devoir recourir à cet instrument par défaut de tout autre. Nulle part, ce n'est le cas. Dans les pays parlementaires eux-mêmes, où la large extension des attributions des Chambres rend plus ardue la sauvegarde de ces droits, les votes de défiance n'ont pas besoin pour être efficaces d'être accompagnés d'un refus de crédits. Dans les pays constitutionnels, le contrôle des Chambres, c'est-à-dire leur droit d'intervenir en matière politique, est organisé et reste indépendant de leurs attributions financières.

En Wurtemberg, spécialement, il existe une Haute-Cour d'État, dont on verra plus loin l'organisation (V. § 194) et dont la mission est d'assurer le respect des droits de la Diète. Un seul motif peut amener celle-ci à refuser le budget : c'est le désir de s'attribuer un pouvoir que la Constitution ne lui donne pas. Comment espérer que le Gouvernement ne viole pas la lettre du Statut pour assurer la vie nationale, si la Diète en viole l'esprit pour suspendre tous les rouages de l'État?

En revanche, rien ne doit gêner le contrôle parlementaire des finances publiques. C'est aux Chambres qu'est remise la gestion de la Diète. Elles nomment les fonctionnaires nécessaires auxquels s'adjoint un seul commissaire

royal. La Cour des comptes ne délibère que de concert avec les délégués des Chambres[1].

§ 164. — Le ministère des Finances — auquel ressortissent les travaux publics, à l'exception des voies de communication — a sous ses ordres cinq divisions, cinq sections : La Haute-Chambre des finances, avec trois directions : Domaines, forêts, mines; le collège des impôts, dont les deux branches sont gérées, non pas par un directeur, mais par un conseil ; l'administration de la Caisse ; la Haute-Cour des comptes et, enfin, le Bureau national de statistique.

Dans tous les districts, à l'exception de celui formé par Stuttgard, est un bureau de finances dont les attributions, loin d'être limitées comme celles de nos receveurs particuliers, sont presque aussi complexes que celles du ministère des finances même et réunissent celles de nos agents des contributions, de nos percepteurs, de nos receveurs des domaines et même de nos receveurs de l'enregistrement. Dans les communes et sous leur surveillance, les mêmes fonctions sont exercées par les receveurs municipaux.

L'imminente réforme administrative, dont on a vu dans un autre chapitre les grandes lignes[2], en élargissant la personnalité de l'Oberamt, et peut-être, en en donnant une au Kreis, ne peut manquer d'amener un si complet remaniement du système tributaire régional qu'il est sans utilité de décrire l'organisation qui a duré jusqu'en 1903. Les communes, au contraire, bien que la représentation de leurs habitants soit modifiée dans la réforme projetée, conservent au même degré leur personnalité. Elles ne cessent pas d'être le « fondement de l'État », comme le dit un peu solennellement la constitution de 1819. Si leur organisation financière est radicalement changée, ce n'est pas par la réforme administrative dont les Chambres sont saisies mais par celle des Finances dont on a vu plus haut l'exposé[3].

[1] Par suite, les conseillers de la Cour des comptes n'ont pas le caractère judiciaire. La collaboration des représentants sert de garantie aux intéressés.

[2] § 132. — Voir aussi le *Journal des Débats*, nº du 26 avril 1903.

[3] La quatrième loi du 8 août 1903 (V. p. 435) concerne le droit d'imposition

§ 165. Les ressources des communes se composent : 1° de leur domaine, qui n'est pas insignifiant; 2° des taxes qu'elles perçoivent en échange de services rendus aux particuliers, par exemple dans la tenue des livres fonciers; 3° des contributions mises sur les « bourgeois » ou les simples domiciliés; 4° depuis peu de temps, une trentaine d'années, d'un impôt plus général, qui fait contribuer les personnes qui résident sur le territoire et qui porte le nom de « dommages communaux[1] ». Il prend la forme d'un supplément à l'impôt industriel de l'État (biens fonciers, bâtiments, industries). En outre, et pour remplacer l'impôt sur les boissons qui leur appartenait jadis et que l'État s'est approprié, elles peuvent mettre un droit d'entrée sur la bière, la viande et le gaz. Elles perçoivent l'impôt sur les chiens.

Comme en Saxe, elles sont autorisées à frapper d'un supplément les taxes de mutation d'immeubles situés dans leur périmètre, jusqu'à un maximum de 0 fr. 80 0/0, c'est-à-dire des 2/3 de la taxe d'état qui est de 1, 20 0/0. Mais, à la différence des communes saxonnes, les communes wurtembergeoises ont un système tributaire commun et le taux des impôts varie seul. En outre, la tutelle administrative est minutieuse. Non seulement, toute taxation, tout emprunt doivent être autorisés par l'autorité politique, mais l'administration elle-même des biens communaux est surveillée par cette autorité[2].

des communes et des corporations de district. Elle codifie, plutôt qu'elle ne modifie, ce dont on trouve ici la description. Nous y notons, comme dictée par la même théorie qu'en Bavière, la faculté donnée aux communes de surimposer des terrains qui deviennent des terrains à bâtir (art. 13) mais le montant de cette surimposition est ingénieusement limité et « assis ». Il doit se mesurer à la différence entre le revenu à 3 0/0 de la valeur vénale et l'impôt foncier. — Les détails sont ici plus intéressants que les principes (V. la loi, *Gazette officielle*, 1903, p. 397, 417).

Les districts continuent à taxer non pas les individus mais les communes.

[1] Le premier impôt de ce genre a été établi après un malheur public pour en réparer les « dommages ».

[2] La comptabilité des communes peut bien exposer le produit de leurs biens patrimoniaux mais non pas donner une idée précise de ce que rapportent les allmend, c'est-à-dire ces biens dont la jouissance est garantie à tous les bourgeois, également, sans égard aux impôts qu'ils paient et est même garantie à ceux qui n'en paient pas. Ce sont plutôt des « utilités » : pâturage, af-

En ce qui concerne les communes, le projet de réforme fiscale peut se résumer ainsi : l'État leur abandonnerait — comme en Prusse et en Saxe, — tout ou partie de l'impôt cadastral et ce serait le plus important chapitre de leurs recettes. Il s'y ajouterait deux décimes additionnels au nouvel impôt sur le revenu général[1].

§ 166. — Le grand-duché de Bade a, en Allemagne, la réputation d'être administré de façon supérieure[2]. Nous essayerons de retracer le plus brièvement possible les points intéressant son organisation financière et fiscale.

Le domaine de l'État figure au budget pour un revenu net de 11 millions 1/2[3]. Dans les règles édictées à son égard, relevons-en une qui a sa valeur. Aucune parcelle, naturellement, n'en peut être aliénée sans le consentement des Chambres. Lorsque le fait se produit et que l'État vend une propriété dont il n'a que faire, la totalité du prix est versée à la Caisse d'amortissement. On considère que l'État, au point de vue financier, bien entendu, est soumis aux

fouage, etc. Pourtant, si elle était chiffrable, leur valeur serait considérable. On estime que de 1870 à 1880, l'usage de ces « utilités » a diminué de 25 à 30 0/0 le fardeau des taxes communales.

[1] Nous n'avons rien trouvé dans le projet (27 juin 96) ni dans le rapport parlementaire (2 mai 98) qui indiquât quels impôts seraient abolis en compensation de ces impôts nouveaux. La loi de 1903, votée depuis que ce chapitre a été écrit, apporte des innovations beaucoup moins radicales qu'on ne le prévoyait.

[2] Nous en possédons la preuve. Au cours de notre enquête, lorsqu'il nous arrivait de faire l'éloge de la gestion d'un pays devant les administrateurs d'un autre, ils ne manquaient pas de protester et se défendaient pourtant du soupçon de chauvinisme en disant « Ah ! s'il s'agissait de Bade, nous conviendrions de sa supériorité ».

[3] La liste civile du grand-duc (1.600.000 M. environ) a, à la vérité, été calculée, « radizirt », sur la valeur du Domaine, dont elle forme une charge, mais elle l'a été une fois pour toutes et son montant est absolument indépendant de la fluctuation du revenu de ce domaine.

Le grand-duc en dispose librement, après avoir pourvu aux obligations amenées par son rang et que la loi énumère assez en détail pour y comprendre l'entretien du théâtre de Karlsruhe.

Le fidéicommis de la maison grand-ducale n'est soumis qu'aux règles de la loi de famille.

(V. sur la question du domaine Badois, le D. Schenkel, *Badisches Staatsrecht, 1884*).

mêmes devoirs qu'un particulier. Il est très facile de dire que le gage des créanciers d'un pays est dans le crédit de ce pays, dans la force contributive de ses citoyens. Ce n'est vrai qu'en partie, là seulement où le prêt a été consenti sans considération d'un gage tangible, biens fonciers ou revenus déterminés. La majorité des gouvernements particuliers d'Allemagne ont coutume de mettre, en regard de leur dette, le patrimoine public qui la compense. Le Trésor badois commettrait donc une indélicatesse en diminuant ce patrimoine sans alléger la dette.

L'organisation tributaire du grand-duché n'est pas loin d'être considérée comme un modèle. Les traités allemands, de science financière la décrivent longuement. Essayons de la résumer, quitte à employer des mots un peu techniques pour être bref.

Il existe six impôts directs : sur les biens fonciers, sur les bâtiments, sur l'industrie, sur les revenus du capital, sur le revenu général ; enfin, sur l'exploitation forestière.

Les trois premiers sont des impôts sur le rendement, réels, objectifs. L'impôt sur le revenu général est, au contraire, personnel, subjectif; il cherche à se proportionner à la jouissance que reçoit le contribuable de son revenu et comporte la déduction du passif. Celui sur les revenus du capital peut être placé dans ces deux catégories.

Les taxes indirectes que perçoit le Trésor badois, en sus des contributions indirectes dont le produit va à l'Empire, grèvent le vin, la bière, la viande et les mutations[1] par ventes, donations ou héritages.

Les impôts directs réels sont perçus sur la valeur industrielle des biens ou sur le capital de l'industrie, avec des variations dans l'évaluation selon la nature de l'entreprise.

L'impôt sur les revenus du capital (*Kapitalrentensteuer*) frappe les revenus qui ne proviennent ni des trois sources soumises aux impôts ci-dessus, ni du travail personnel: Par exemple, des titres de rente, des actions ou obligations, des dépôts aux caisses d'épargne, des rentes foncières, douaires, etc.

[1] Réserves faites sur le caractère de cette contribution.

L'impôt sur le revenu général vise tous les revenus sans exception, qu'ils soient ou non soumis aux autres impôts. Le passif est déduit, ainsi que les autres charges. La tendance très marquée du Gouvernement est de faire de cet impôt le pivot de son système[1]. Le kapitalrensteuer deviendrait une simple surtaxe sur les revenus consolidés, pendant que les impôts cadastraux diminueraient progressivement. La progression de son taux est assez simple. Le taux normal est de 2 1/2 0/0 et n'est appliqué qu'à partir de 20 mille M. Au-dessous, les revenus supérieurs à 900 M. paient 1/2 0/0 jusqu'à 1.000 M.; de 1.000 à 3.000, 0,625; de 3.000 à 5.000, 1,25; de 5 à 10.000, 1,75; de 10 à 20.000, 2,25. Le taux normal s'applique jusqu'à 25.000 M. où commencent des suppléments qui le portent à 2,625, de 25 à 30.000; à 2,75, de 30 à 40; et, par gradation, à 3,50 0/0 au-dessus de 200.000 M. C'est le maximum.

Les gains des sociétés par actions sont affranchis de l'impôt jusqu'à concurrence de 3 0|0 du capital. C'est la disposition qu'ont imitée la Prusse, plus tard, la Saxe[2], et récemment le Wurtemberg.

L'impôt a pour base la déclaration. Si elle est mise en doute, la décision appartient au *conseil d'estimation,* formé de 3 à 12 membres, selon l'importance de la commune, nommés par le conseil de district[3].

Les impôts sur les boissons nécessitent une réglementation trop minutieuse pour que nous l'exposions ici. Le droit sur l'abattage donne 600.000 M., qui ne compensent certes pas les difficultés qu'il entraîne. La taxe de mutation est de 2 1/2 0/0 de la valeur. Les successions recueillies par les descendants sont seules exemptes de droit, et l'époux survivant, par une exception peut-être unique, payait jusqu'en

[1] Déjà, en 1898, il donnait 6.802.000 fr., alors que les cinq autres impôts directs ne produisaient ensemble que 6.316.000.

[2] En revanche, toutes sommes mises en réserve, consacrées à l'amortissement ou à l'augmentation du capital, sont considérées comme gain net et taxées.

L'impôt sur l'exploitation forestière est une surtaxe à l'impôt foncier. Il est d'ordinaire de 0,10 0/0 du capital imposable, sensiblement 3 1/2 0/0 du revenu. Il a donné aux derniers exercices 130 mille M.

1899 1,66 0/0 de l'héritage qu'il recueillait. Depuis lors, en Bade comme dans toute l'Allemagne, il est assimilé aux descendants. Au contraire, s'il s'agit d'une donation entre-vifs, l'exemption s'étend aux pères et mères, époux survivant, frères et neveux. Le taux normal ou, plutôt, maximum, qui est perçu lorsque la loi ne prescrit pas de modération, est de 10 0/0.

§ 167. — L'assurance des immeubles contre l'incendie est obligatoire et est faite par l'État, avec cette particularité qu'il n'assure que les 4/5 de la valeur. Le propriétaire peut, d'ailleurs, assurer l'excédent à une des compagnies autorisées à fonctionner dans le grand-duché.

Le contrôle financier est exercé par une Haute-Cour des comptes, relevant des ministres d'État, surtout par les Chambres.

§ 168. — L'art. 53 de la Constitution badoise est formel : « aucun impôt ne pourra être établi ou *perçu* sans le consentement des États. » La plupart des textes constitutionnels allemands disent « augmenté », mais celui-ci est absolu. Le refus par les Chambres, ou par l'une d'elles, de voter les impôts déjà établis rend leur perception coupable et punissable. Aucune juridiction n'est prévue pour trancher le différend qui n'a que deux issues : la dissolution de la Chambre ou la retraite du ministère. L'une et l'autre peuvent se transformer en impasses. Le corps électoral peut envoyer les mêmes députés. Si la Chambre vise, non pas le ministre, mais la Constitution même, elle peut persister dans son refus. C'est, dirai-je, une façon légale d'instaurer la révolution. Dans l'intervalle, d'ailleurs, le Gouvernement peut, sous sa responsabilité, encaisser les sommes nécessaires aux services publics, en outre des revenus du Domaine qui, eux, sont indépendants de l'agrément des Chambres.

Si l'on n'a pas adopté un moyen de dénouer les conflits entre la Diète et le Gouvernement, on a, du moins, rendu impossible la prolongation d'une divergence entre les

deux Chambres. « Tout projet de loi sur les finances est présenté d'abord à la deuxième Chambre, et n'est porté à la première qu'après avoir été voté par la deuxième. La première Chambre ne peut que l'accepter ou le rejeter en bloc, sans y introduire d'amendements[1] ».

Lorsque la majorité de la première Chambre n'est pas d'accord avec celle de la seconde, « on réunit les voix affirmatives et les voix négatives des deux Chambres et la majorité des voix ainsi réunies forme la résolution des États[2] ». Au cas où cette réunion des voix donnerait deux moitiés égales, la voix du président de la seconde Chambre serait prépondérante[3].

§ 169. — Le système financier des communes badoises se rapproche de celui que nous avons observé en Wurtemberg. Il se meut dans un cadre fixe, sensiblement pareil pour toutes les catégories de communes. Les besoins

[1] La modification de la Constitution présentée le 9 décembre 1903 à la Diète porte principalement sur ce point. Si elle est votée, la première Chamdre aura, en vertu du nouvel article 61, le droit d'amendement et celui de décider sur chacun des chapitres (positionen) du budget. En cas de désaccord, si l'intromission du Gouvernement reste infructueuse, la décision est remise à une séance commune.

Cette augmentation considérable du rôle de la première Chambre est, pourrait-on dire, le prix que met le Gouvernement a la suppression du suffrage indirect. Or, les parties extrêmes veulent bien du suffrage direct mais ne veulent en payer l'acquisition par aucun sacrifice. Il est vraisemblable que de ce chef, la réforme sera ajournée. C'est ce qui nous porte à n'en faire état qu'à titre de document.

[2] Const. Bad., art. 60, 61. Trad. Dareste, p. 297. La réforme projetée (V. § 68 et 71) ordonne des séances communes où le vote général sera précédé de délibérations en commun. Afin de ne rien changer à l'influence proportionnelle de chacune des Chambres, elle augmente le nombre de la première. Il y aura même là une intéressante application des règles de proportion.

[3] En cas de guerre déclarée ou prévue, le Grand-Duc peut utilement contracter des emprunts ou décréter des impôts. Mais, pour compenser cette réunion passagère de tout le pouvoir législatif entre ses mains, il partage avec le comité des États son autorité administrative. En effet, ce comité délègue deux de ses membres aux ministères des Finances ou de la Guerre et « nomme un commissaire qui veille à ce que les contributions extraordinaires soient exclusivement employées pour la guerre ». En outre, il nomme la moitié des membres de la commission des réquisitions et peut mettre à côté de chaque autorité provinciale deux délégués pour la contrôler et l'assister (*Ibid.*, art. 63).

de ces organismes doivent être satisfaits d'abord par les produits du patrimoine communal[1], puis par les taxes (gebüren) prélevées sur ceux qui profitent de certains services, enfin, par les impôts de consommation. On ne recourt aux impôts directs qu'en cas d'insuffisance des moyens précédents.

Les impôts de consommation reçoivent un maximum de la loi et elle leur soustrait des denrées que les coutumes locales rendent de première nécessité. C'est une louable précaution contre la tendance à taxer les articles dont la consommation est le plus générale parce qu'ils se dérobent plus difficilement à l'impôt.

Les taxes directes forment des suppléments à celles de l'État. Naturellement, un maximum est fixé, au-dessous duquel les communes ont une liberté presque absolue. L'approbation par l'autorité centrale du budget communal n'est requise que dans les communes de moins de 4.000 habitants. Dans les mêmes, existe une garantie plus efficace peut-être contre l'élévation excessive des impôts : Le contribuable qui possède le cinquième du capital imposable peut, personnellement ou par représentant, prendre part à toutes délibérations financières du conseil. Ceux dont le capital imposable dépasse 50.000 M., les médiatisés, les seigneurs fonciers (V. § 41) et les établissements ont droit d'être entendus lors de la fixation du budget.

Les districts (bezirke) n'ont pas la personnalité civile. Les cercles (kreis) pour l'accomplissement de leur mission, en dehors des subsides de l'État, peuvent imposer non pas les habitants mais les communes. Ils n'ont donc point d'impôts spéciaux[2].

§ 170. — Si, empiétant sur un terrain que M. Fouillée a si brillamment fait sien, nous tentions d'exposer la psy-

[1] Qu'il faut distinguer des Allmend, particulièrement importants en Bade, puisqu'en 1887 leur valeur était estimée à près de 7 millions. Il convient d'ajouter qu'on tend à les supprimer ou, plutôt, à les faire rentrer dans le patrimoine communal. On procède, surtout, en les faisant participer dans une large mesure aux impôts communaux (de 1/20 à 1/10 de leur importance).

[2] Cette rapide étude sur les finances badoises ne saurait mieux finir qu'en

chologie nationale des monarchies allemandes, nous devrions écrire l'histoire des réformes financières du grand-duché de Hesse. En dehors de leurs résultats, à côté de leur valeur technique, ces réformes éclairent des points accessoires. On voit dans leur genèse le désir d'imiter le grand voisin, cette Prusse devenue le modèle, après avoir été l'ennemie. En même temps, les résistances sont brisées par l'évocation des haines sociales qu'il s'agit de calmer. Enfin, un mobile meilleur entre en jeu, le désir de ne se laisser devancer par aucun autre État moyen, dans la voie qu'on juge être celle du progrès. Pour reprendre un instant l'hypothèse, si nous étudiions la psychologie du peuple hessois, aucun document ne nous serait plus utile que l'histoire de la réforme de l'impôt direct en Hesse, publiée dans le *Finanz Archiv* par M. Glassing où, pourtant, il n'entre pas une idée qui ne soit technique, économique tout au moins[1].

Mais notre tâche, infiniment plus modeste, sera remplie en décrivant rapidement l'organisation actuelle.

Le domaine de l'Etat[2] s'est accru depuis quelques années

citant cette phrase de l'Almanach de Gotha « La dette de l'État est uniquement celle de ses chemins de fer ». Le Grand-Duché supporte évidemment sa part de la dette impériale. Il n'a pas contribué à la créer. Cette situation favorisée ne durera peut-être pas longtemps mais, si elle change, rien ne peut enlever aux administrateurs actuels de ce pays le mérite de l'avoir admirablement outillé, tout en amortissant complètement la dette publique qui pesait sur le budget jusqu'en 1880.

[1] V. aussi, Wagner, *op. cit.*, p. 334 et suiv.

[2] Pendant la très longue période où coexistèrent deux budgets, celui du pays et celui du Souverain, chacun avec des ressources et des charges mais avec des devoirs se confondant souvent, une foule de rapports s'étaient créés, rendant plus qu'ardue une liquidation des innombrables comptes. En 1820, pendant les travaux qui aboutirent à la Constitution actuelle, on voulut dénouer ce nœud gordien ou, à défaut, le trancher. Du domaine public, un tiers fut attribué à l'Etat pour qu'il y trouvât le moyen d'éteindre ou de représenter la dette qu'il assumait tout entière. Comme cette portion des biens publics fut loin de pouvoir répondre à son rôle, les deux autres tiers allèrent aussi à l'État, mais sous deux réserves : L'une, c'est que la nue propriété reste au Souverain; l'autre, plus agissante, c'est la charge de payer à ce souverain une liste civile, adéquate à ses besoins. Elle est actuellement de 1.300 et quelques mille M.

Ces deux réserves appellent quelques remarques. Le fait que le Grand-Duc a la nue propriété du domaine, sans en pouvoir jamais réclamer l'usu-

des chemins de fer hessois (Hessische-Ludwigs et Main-Neckar). Dans les comptes rendus où les chiffres sont souvent donnés sans déduction des charges, le produit des voies ferrées semble surpasser de beaucoup celui des domaines proprement dits. La proportion est renversée si l'on examine le revenu net.

En 1899, le Gouvernement hessois a eu le courage de remanier complètement le système des impôts, d'abolir, ou de diminuer dans une mesure énorme, les impôts les plus anciens, les plus profondément enracinés, et de demander à deux seules contributions directes le plus gros de son budget. Ce sont l'impôt sur le revenu et celui sur la fortune.

Le premier est progressif. Les contribuables sont divisés en deux sections : l'une comprend dix classes, depuis 500 M. de revenu jusqu'à 2.300 et l'impôt y augmente de 3 M. à 39 M. c'est-à-dire de 1/2 0/0 à 1 1/2 0/0 La seconde précise 18 classes, dont la moins élevée est de 2.600 à 2.700 M. et paie 50 M. (1,70 0/0), la plus forte, de 11 à 12.000 M. exclusivement, paie 350 M. (2,90 0/0). Au-dessus, 3 1/2 0/0 jusqu'à 34.000, 4 0/0 de 34.000 à 41.000, 4 1/2 de 41 à 80.000, 5 0/0 sur tout l'excédent[1].

Comme en Bade, les sociétés par actions sont taxées, non pas seulement sur les profits qu'elles mettent en distribu-

fruit, a deux conséquences : aucune parcelle n'en peut être aliénée, non seulement sans son consentement — ce qui va se soi puisqu'il est un des facteurs de la législation — mais sans celui des agnats de sa Maison. En outre, les créanciers de l'État ne peuvent s'emparer du domaine qui leur sert de gage et ne pourraient revendiquer que les revenus, à charge pour eux de payer la liste civile.

Celle-ci n'est pas, comme en Prusse, en Italie et ailleurs, fixée une fois pour toutes au début d'un règne, mais peut toujours être modifiée par un accord entre le Grand-Duc et les Chambres.

[1] Supposons un revenu déclaré de 200.000 M. Il paiera pour les premiers

12.000 M.	350
De 12 à 33.000, soit 21.000 M. 3 1/2 ou......	735
De 33 à 40.000, soit 7.000 M. 4 ou......	280
De 40 à 80.000, soit 40.000 M. 4 1/2 ou......	1.800
De 80 à 200.000, soit 120.000 5 ou......	6.000
Les 20.000 pouvant donner...............	9.165 ou 4,58 0/0

tion, mais sur les sommes qu'elles appliquent à la réserve de l'amortissement, en un mot sur « l'excédent des recettes sur les dépenses », quelque usage qu'elles en fassent. Pour éviter la double taxation, pour ne pas faire payer deux fois l'impôt sur les dividendes (une fois par la société, l'autre par l'actionnaire), la Prusse, la Saxe, Bade, ont exempté ces dividendes jusqu'à un taux donné, considéré comme le taux normal et ne font payer deux fois que l'excédent, considéré comme gain extraordinaire. La loi hessoise de 99 a visé le même but par un autre moyen. Dans son art. 13, en énumérant les déductions à faire en supputant la taxe, elle place « Les intérêts et dividendes des compagnies..... hessoises, dans la proportion seulement où ils ont déjà été taxés »[1].

§ 171. — L'impôt sur la fortune, le Vermögensteuer, est un impôt complémentaire. Non seulement parce qu'il vise à parer au déficit que pourrait amener, momentanément, une réforme aussi complète, mais surtout parce que la pensée de ses promoteurs l'a destiné à achever, à compléter l'œuvre sociale de l'impôt sur le revenu. Il frappe tous les biens susceptibles d'être évalués en argent, à l'exception des objets mobiliers qui ne forment pas un capital d'exploitation[2]. Les dettes de toutes sortes sont déduites, sauf celles contractées pour l'entretien du ménage.

Toute fortune inférieure à 3.000 M. est exempte. On a

[1] La chose serait toute simple si l'impôt était proportionnel, mais il est progressif. Une difficulté se pose donc : une société a 200.000 M. de bénéfices qui paient 4,58 0/0 (V. la note, p. 458). Les actions que j'en possède me donnent 3.000 M. qui, s'ajoutant au reste de mes biens, me constituent 15.000 M. de revenus. Déduira-t-on de mon bulletin d'impôts ceux que la société a payés pour ces 3.000 M. et à raison de 4,58 0/0? Ou, au contraire, ne tiendra-t-on pas compte de ces 3.000 M.? Il doit y avoir un artifice administratif que j'ignore.

[2] Ce mot « tous les autres biens », est vague. Il pourrait comprendre les biens « susceptibles d'être évalués en argent », comme la clientèle d'un ingénieur, le crédit d'un commerçant, la notoriété d'un publiciste. L'art. 8 précise et range sous cette rubrique : les titres d'État, les actions et obligations, le numéraire, les droits incorporels, la valeur capitalisée des rentes constituées de toute origine.

reproché au législateur d'avoir pris un minimum inférieur à celui de la Prusse, qui est 6.000 M. Peut-être ne s'est-on pas assez demandé si les 3.000 M. de Darmstadt n'équivalent pas aux 6.000 de Berlin. Les mineurs et les invalides dont le revenu total n'excède pas 750 M. ne payent le Vermögensteuer qu'à partir de 10.000 M.

La loi de 1899 a établi une sorte de taux normal, surtout afin de déterminer la progression du taux dans les classes qu'elle établit. Elle remet à la loi de finance le soin de fixer à chaque exercice s'il sera perçu plus ou moins, « mais toute augmentation ou diminution sera unique, sans égard aux différentes natures et importances des revenus »[1]. Le taux normal est de 0,55 0/00 et ne laisse pas d'avoir son importance. Si nous reprenons l'exemple d'un revenu de 200.000 M. et le supposons provenant de placements à 4 0/0, aux 9.145 M. d'impôt sur le revenu, il faudra ajouter 2.750 M. à titre d'impôt sur la fortune.

§ 172. — Le produit des deux impôts était évalué à 10.360.000 M. Des impôts indirects, on n'attendait que 2.826.000. La suppression, en 1891, de la douane intérieure sur le vin, la transmission à l'Empire des droits sur la bière, l'alcool et le tabac, ont diminué naturellement cette branche de recettes. L'impôt sur les chiens est de 10 M. au bénéfice exclusif de l'État, sauf aux communes à en percevoir un autre qui ne peut dépasser un chiffre égal. Les rossignols aussi sont taxés, non pas certainement ceux qui ajoutent un charme de plus aux délicieuses forêts hessoises, mais ceux qu'un barbare caprice tient captifs dans une cage. Chacun d'eux paie 8 M. 60. D'après le budget, on n'attend d'eux que 50 M., cette année. Il serait dommage que ce

[1] De :

3.000 à 4.000 M.	1,65	plus 0,55 par 1.000,	au-dessus	jusqu'à 30.000	exclut.
30.000 à 32.000 M.	16,50	*id.* 1,10 par 2.000,	*id.*	jusqu'à 60.000	*id.*
60.000 à 63.000 M.	33	*id.* 1,65 par 3.000,	*id.*	jusqu'à 30.000	*id.*
90.000 à 34.000 M.	49,50	*id.* 2,20 par 4.000,	*id.*	jusqu'à 150.000	*id.*
150.000 à 156.000 M.	82,50	*id.* 3,30 par 6.000,	*id.*	jusqu'à 300.000	*id.*
300.000 à 310.000 M.	165	*id.* 5,50 par 10.000,	*id.*	jusqu'indéfiniment.	

menu chapitre disparût. On y trouve le souvenir d'un temps bien oublié, celui où les Allemands du Sud employaient leur temps et leur patience à instruire ces oiseaux et, en rêvant à la victoire, ne pensaient qu'à celle de leur champion ailé au prochain concours de chant.

Sous le nom de « loi sur le timbre des actes » une loi, de cette même année 1899, est venue régler la perception d'une foule de taxes au moyen de timbres mobiles. Le tarif qui y est joint ne prévoit pas moins de 90 articles, la plupart se subdivisant en dix et vingt paragraphes. Peut-être, en en citant quelques-uns, ferons-nous mieux saisir le mode de perception.

L'acte d'adoption paie 50 M. — Un acte de partage entre héritiers, 0,10 0/0 de la valeur — La renonciation à un culte religieux, 6 M. — Un permis de circulation pour un automobile, de 5 à 50 M. — Une inscription d'hypothèque, 0,01 0/0 s'il s'agit d'une rente foncière, la moitié pour une hypothèque de sûreté. — Un diplôme de docteur, 20 M. — Un contrat de mariage, à peu près 10 M. par 100.000 du montant des apports réunis. Je passe sur la taxe à payer pour les permissions officielles. Une seule est à citer : un étranger ne peut acheter un bien foncier sans une autorisation qui coûte de 10 à 500 M. — Les ventes de propriétés donnent lieu à la perception de 0,80 0/0, environ le dixième du tarif français, et c'est un maximum (0,20 0/0, jusqu'à 2.000, 0,50 0/0 de 2 à 10.000); les transmissions à titre onéreux entre ascendants et descendants, entre cohéritiers, etc., profitent de réductions. Enfin, — car il faut négliger bien des articles qui seraient intéressants, — la collation par le Souverain d'un rang (d'un état, « Stande ») supérieur, ou la reconnaissance par lui d'une telle faveur accordée par un souverain étranger, coûte de 1.000 à 10.000 M. De même, son agrément à ce qu'un enfant reçoive la noblesse par suite de la déclaration de l'égalité de naissance entre ses parents.

Toutes ces taxes sont acquittées au moyen de timbres mobiles et proportionnels dont la vente est confiée aux bureaux de poste. En règle générale, lorsque les actes ont dû

ou doivent être revêtus de timbres d'Empire, ils ne sont assujettis qu'à la moitié de l'impôt hessois qu'ils supporteraient s'ils n'étaient autrement grevés.

Les droits de succession sont payés de la même façon, mais leur tarif a un intérêt spécial. Il a été remanié aussi le 12 août 1899. Les descendants et l'époux survivant ne paient rien. Les ascendants ne sont taxés que pour ce qui excède la part qu'ils recevraient si le *de cujus* n'avait pas de descendants. Ils paient 5 0/0 pour le surplus comme, pour le total, les frères, neveux, fils adoptifs, fils reconnus; les demi-frères, grands-oncles et petits-neveux 8 0/0. Tous les autres héritiers, 10 0/0.

Pourquoi faut-il, à ces impôts modérés, en somme, d'un recouvrement facile, dont la répartition peut être discutée mais provient de vues très élevées, ajouter ce méprisable moyen financier qu'est une loterie d'État? Que les États allemands qui l'ont héritée du temps où les embarras budgétaires en faisaient une nécessité soient rebelles à l'abolir, soit! Mais que la Hesse renonce à l'honneur de ne pas l'employer, qu'elle la crée, le jour même où elle croyait faire, en établissant les impôts personnels, un pas vers la justice sociale, c'est incompréhensible. Et naturellement, on a prohibé de jouer aux loteries étrangères, de vendre leurs billets dans le Grand-Duché. Je ne redirai pas ici les paroles sévères du professeur Wagner, mais comment admettre qu'un État institue à son profit le monopole d'un vice?

§ 173. — Si l'administration fiscale n'offre pas de particularités et si la Haute-Cour des comptes n'a, en Hesse, qu'une mission toute pareille à celle des juridictions semblables, les attributions budgétaires des Chambres méritent d'être indiquées.

La période financière est de trois ans et l'exercice triennal commence le 1er avril. Ce sont exclusivement les recettes que l'on soumet aux Chambres. Celles-ci ne délibèrent pas

sur les dépenses[1]. Le Grand-Duc, dit l'art. 63 de la Constitution, peut — s'il ne s'agit pas simplement d'impôts provisoires ou à échéance déterminée — continuer à les percevoir six mois plus tard que le délai pour lequel ils ont été votés, si la Diète est dissoute, et avant qu'une nouvelle loi de finances n'ait été discutée et promulguée. Les six mois sont imputés sur le nouvel exercice ». On a discuté beaucoup autour de cet article. Il est très clair en lui-même. La Diète repoussant un impôt, celui-ci en droit strict ne pourrait être perçu, car si le Grand-Duc reçoit de la loi la faculté de suppléer pendant six mois à un vote de la Diète, la loi ne lui donne pas celle d'agir contre la volonté exprimée de la représentation nationale. A la rigueur, on peut admettre, en faisant au texte une légère violence, que ce droit de percevoir les impôts déjà votés à une date antérieure, soit exercé par lui, mais pendant six mois au plus. Après la convocation de la Chambre réélue, le Souverain n'aura plus, en cas de refus de l'impôt, que les revenus du domaine.

La Constitution hessoise ne distingue pas entre les recettes permanentes et les autres. Elle ne met pas, à côté de dépenses qui ne peuvent être soumises à la volonté des Chambres, des moyens d'y subvenir, indépendants aussi de cette volonté. De là, l'impossibilité de dénouer un conflit s'il prenait la forme d'un refus de budget, ou, du moins, de le dénouer par des voies régulières. Les pays qui ont établi, à l'actif et au passif de leur budget, des chapitres que la loi financière périodique ne fait que s'incorporer sans les discuter à nouveau, peuvent subsister, vaille que vaille, malgré le désaccord des deux éléments qui les gouvernent. Les autres sont forcés de trancher ce qu'ils ne peuvent dénouer.

Nous pourrions répéter ici ce que nous disions pour Bade. Ajoutons-y une seule considération.

Il n'est pas douteux que le refus politique du budget des recettes ne soit l'anéantissement voulu de la Constitution. Dans les pays parlementaires, — du moins dans la plu-

[1] De même en Bavière, V. *suprà*, § 155.

part, — le Chef de l'État tient ses pouvoirs de la Constitution même. En les détenant, après qu'elle est déchirée, il usurpe, — certes, avec les meilleures intentions, dans les vues les plus justifiables en fait, — mais en droit, il usurpe un pouvoir que ne peut lui donner un acte devenu non existant. A qui appartient le pouvoir? A la nation même, à ce corps, de quelque façon qu'il soit constitué, qui a la faculté de déléguer ses fonctions gouvernementales. Si l'on veut un exemple concret, prenons-le précisément dans un pays où l'hypothèse est invraisemblable. Si, en Italie, le Roi déclare que le Statut a cessé d'exister, il ne sera plus légalement le roi d'Italie, car sa dynastie a été élue par un vote qui l'a indissolublement liée à ce Statut. Il se trouverait donc désarmé dans le cas envisagé, car le jour même où il renoncerait à gouverner avec un parlement, il ne saurait sans forfaiture conserver la couronne.

La situation est absolument inverse dans les monarchies allemandes. Le pouvoir des souverains y est antérieur aux Constitutions. Elles n'ont fait que le limiter. Si elles tombent, le pouvoir du souverain subsiste. Ce sont les limites qui disparaissent. Et cette considération peut paraître futile dans un pays où, en fait d'institutions fondamentales, on ne connaît que celle de la domination du nombre. Dans l' « état de droit », que les monarchies allemandes se flattent d'être, cette considération a une valeur indiscutable, une efficacité souveraine [1].

Pour rentrer dans le domaine des éventualités probables, remarquons que la faculté qu'a la Diète de voter les impôts lui assure le contrôle des dépenses qui, sauf en cas d'urgence, ne sauraient être engagées qu'avec la certitude que les moyens nécessaires ne seront pas refusés [2].

§ 174. — Des trois catégories de « communes » que possède la Hesse — province, cercles, communes proprement

[1] D'autant, et je ne fais qu'indiquer ce qui est de mon sujet, que, dans les circonstances actuelles, ce droit positif que je dois reconnaître aurait l'appui nécessaire pour se faire respecter.

[2] L'examen de ce qui a été fait ou tenté en Allemagne pour mettre les

dites — les deux premières n'ont pas la faculté d'imposer directement le contribuable. La province répartit entre les Kreis la somme totale dont elle a besoin. Les Kreis ajoutent cette contribution à celle qui leur est nécessaire à eux-mêmes pour couvrir la différence entre leurs revenus et leurs obligations, et ils déversent la somme entre les communes qui les forment.

Les communes, elles, s'adressent directement aux individus. Dans quelques cas, bien rares, elles subviennent à leurs charges avec leur patrimoine. Le plus souvent, elles ne possèdent guère que des Allmend. Ceux-ci ont reçu en Hesse des modifications qui en assurent la durée. Tout en servant à l'utilité individuelle de tous, par tête, ils peuvent être administrés en commun, même si le revenu est également partagé. Les herbages, par exemple, les terres à blé peuvent être gérés, non pas par la municipalité[1], mais par une commission *ad hoc*. Le bois provenant des forêts communes et excédant les besoins des participants est vendu. Le prix en est distribué. Ces innovations mettent mieux en relief le caractère égalitaire de l'Allmend, ne fût-ce que par les chiffres qu'elles permettent d'observer.

Comme impôts directs, les communes ne reçoivent que des suppléments aux impôts directs de l'État. Le supplément ajouté à l'impôt sur le revenu ne doit pas dépasser la moitié de celui mis sur les autres taxes directes. Elles peuvent

règles constitutionnelles en harmonie avec la vérité des choses, rappelle inévitablement le souvenir de ce que voulaient les membres de l'Assemblée des notables de 1596. Cette sage discrimination des besoins et des ressources que nous admirons ailleurs, nos pères l'ont vue, l'ont faite même. Cette sagesse, que nous louons chez nos voisins actuels, de ne porter jamais les pouvoirs que subit ou que délègue la nation jusqu'au point où le pouvoir devient fatal à la nation, nos pères l'ont eue.

Le « Conseil de raison » qu'ils instituaient alors aurait réalisé, s'il eût pu vaincre la résistance du milieu, la sage division du budget : Au roi, quinze millions pour les dépenses politiques, au Conseil de raison une somme égale pour les dépenses nécessaires. Il faut lire, ou plutôt relire, cet épisode de première importance de notre histoire dans l'ouvrage de M. George Picot (*Histoire des États généraux*, 2e éd., t. IV, p. 120 et s.).

[1] Qui est à la tête de la commune politique, pendant que l'Allmend appartient à la commune « de bourgeois ».

imposer les personnes qui, ayant 300 M. de revenu ou davantage, ne possèdent pas les 500 M. au-dessous desquels l'État les exempte. Elles ne peuvent rien ajouter à l'impôt sur la fortune.

Les impôts indirects sont : celui sur les chiens et les taxes d'octroi. Celles-ci ne trouvent pas une limite dans la loi, qui n'indique même pas si leur produit doit rester dans une proportion déterminée avec les taxes directes. Comme ce sont les villes qui y recourent d'ordinaire, l'autorité supérieure ne peut veiller à leur modération, puisqu'elle ne contrôle que la délibération des communes rurales.

CHAP. II

Les petites monarchies.

---

§ 175. — L'examen successif des organisations financières et fiscales des monarchies allemandes paraîtrait fastidieux, moins parce que nous donnerions trop de détails minimes que parce que nous devrions omettre la plus grande part des détails importants. Par suite, toute généralisation, toute vue d'ensemble est difficile. Nous ne pouvions cependant pas éviter d'exposer successivement et à part le système adopté par les royaumes et les plus importants des grands-duchés. Nous adopterons une méthode différente pour le reste des États et nous les grouperons selon la nature de leur mode actuel d'imposition.

Cependant, les deux Mecklembourg, ici comme ailleurs, échappent à toute classification. Leurs finances ont une gestion *sui generis*, comme le reste des intérêts collectifs, et il faut leur accorder une attention spéciale [1].

Jusqu'au XVIe siècle, les souverains mecklembourgeois, qui appartiennent à la plus ancienne dynastie de l'Europe, subvenaient à tous les frais du Gouvernement par les revenus de leurs domaines, auxquels ils ajoutaient en cas

[1] Nous serons aussi bref que possible. Nous renvoyons le lecteur qui voudrait connaître à fond un système qui a été celui de la plupart des États, avant la période moderne, à des monographies plus complètes : Büsing, dans la coll. Marquardtsen, 2e demi-vol., 1re partie, p. 50 ; Raabe, continué par Quade, Vaterlandskunde, vol. 1 et 2 ; Combes de Lestrade, *La principauté de Ratzebourg*, Picard, édit. Le même, *Revue politique et parlementaire*, septembre 1901.

de besoin la contribution qu'ils étaient entièrement libres d'imposer à leurs serfs ou à leurs vassaux immédiats. Les « frais de gouvernement » doivent s'entendre au sens strict; de même que le souverain n'avait, sur les seigneurs et les villes de son duché, que ces droits un peu nuageux, mal définis, qu'on dénomme les « regalia majora », de même les dépenses qui lui étaient imposées se limitaient : avant tout, aux frais d'une cour somptueuse, puis au maintien d'une force publique, au paiement des organes de juridiction et, enfin, aux contributions que demandait l'Empire.

Lorsqu'un besoin s'affirmait qui était commun et au souverain — comme tel ou comme propriétaire du domaine, — aux seigneurs et aux villes, le duc, qui ne prétendait pas au droit de mettre des impôts, demandait aux États de lui donner les moyens nécessaires par une contribution. Celle-ci, lorsqu'elle était accordée, prenait toujours la forme d'une somme fournie une fois pour toutes. La charge en était répartie également entre les trois États d'alors : villes, seigneurs et prélats. Cette tripartition a survécu, nous le verrons, quoique la sécularisation des biens catholiques lui ait enlevé sa raison d'être. Dans la classe des villes, ne figurait pas Rostock, ville maritime, formant comme un État dans cet État tout spécial qu'était le duché d'alors, traitant avec lui et possédant jusqu'aux droits de grâce et de monnayage.

En 1654, l'empereur Ferdinand III, voulant faciliter l'encaissement de ses contributions impériales, ou augmenter le revenu en y soumettant les seigneurs et les villes qui y échappaient et qu'il pouvait mal surveiller, imagina de confier le « *jus collectandi* » au duc de Mecklembourg. C'était alors le jeune Gustave Adolphe, à peine sorti de tutelle, mais fort prudent, fort judicieux. Il comprit que le « *jus collectandi* », c'était surtout l' « *onus collectandi* » et, comme toute charge veut son salaire, il demanda à l'empereur de lui donner le pouvoir d'imposer ses sujets. De là, des conflits, des révoltes, des batailles! Et les questions politiques duraient longtemps à cette époque, car ce ne fut que

cent un ans plus tard, en 1755, qu'intervint le « Pacte héréditaire » qui forme la volumineuse et prolixe charte des deux Mecklembourg[1].

Pendant ce siècle de désordres, comme avant 1654, les États ne se soumirent jamais au droit de taxation du duc. Seulement, les sommes consenties une fois pour toutes ne répondaient plus aux nécessités nouvelles. Par exemple, à l'amortissement de la dette ducale.

Le duc possédait à la fois le pouvoir, le Domaine proprement dit et la cassette. A chaque changement de règne, pouvoir et Domaine passaient à son successeur pendant que la cassette se divisait entre ses héritiers. Les dettes, qu'il avait dû contracter pour des besoins publics considérables et urgents, restaient tout entières sur le Domaine, ne grevaient pas la cassette. Et ces besoins impérieux n'étaient pas rares, à l'époque que termine le traité de Westphalie, et les dettes croissaient, s'additionnaient d'abord, se multipliaient bientôt, absorbant le meilleur du revenu du Domaine, mettant le duc dans l'impossibilité de défrayer son gouvernement. Les États consentirent à donner une somme annuelle, la « contribution annuelle », mais sous la double réserve que, — bien qu'elle fût convenue, déterminée une fois pour toutes, — ils auraient à la voter annuellement et conserveraient la faculté de l'affecter à une destination déterminée. En termes modernes, la contribution ne devait pas se perdre dans les ressources générales du budget ducal.

Cette contribution ordinaire comprenait : une taxe sur les charrues[2], de beaucoup la plus importante, une taxe

[1] Rappelons encore que les deux grands-duchés ont une constitution et une représentation communes. Si le mot n'était pas si vulgaire, nous dirions qu'ils forment un corps à deux têtes (V. notre « Principauté de Ratzebourg »).

[2] Nous avons déjà expliqué que la « charrue » mecklembourgeoise n'est pas une superficie déterminée, mais la quantité de terre suffisante pour l'ensemencement de 600 boisseaux de grains. Selon la qualité des terres, cette étendue varie de 98 à 389 hect. On a assimilé aux terres arables celles qui portent d'autres récoltes. Par exemple, une « charrue » en pâturages est de 649 h. 8 ares.

fixe sur chaque ville et un impôt sur les maisons, plus tard allégé par une accise sur les boissons. Les seigneurs, tout en consentant à payer cette contribution, voulurent du moins bien établir qu'ils n'étaient, en droit, soumis à aucune, et décidèrent que les « charrues » de leurs biens exploitées par des paysans seraient seules taxées. On considéra, ou l'on admit, que cela représentait la moitié de ces biens et, pour l'impôt, la charrue fut réputée ne contenir que 300 boisseaux.

A côté de cette contribution ordinaire, en figuraient d'autres, qualifiées d'extraordinaires et consenties une fois pour toutes à l'occasion de certaines nécessités. Le plus souvent, pour reconnaître une faveur, une concession du duc. L'extraordinaire était due : pour racheter le souverain fait prisonnier, à l'occasion de la collation de la chevalerie à ses fils et — ce qui a subsisté — lors du mariage d'une princesse. Elle s'appelait alors le Prinzessinsteuer, fixé et demeuré à 70.000 M.[1]. La contribution extraordinaire était supportée également par les trois ordres : le Domaine, les seigneurs, les villes, chacun répartissant sa part à son gré. Rostock, qui ne compte pas au nombre des villes mecklembourgeoises, payait le 1/12e du total (équivalent à 5.833 M. 33 pf.)[2].

Le compromis de 1755 ne modifie rien. Il sanctionne la situation et, de la coutume, fait une loi. Comme il est bien évident que désormais le produit du Domaine sera constamment insuffisant aux « frais du Gouvernement », on établit un principe qui élargit un peu la base du régime patrimonial et l'on dit : Le souverain doit subvenir à ses dépenses personnelles, à celles de la Cour et du Gou-

[1] J'indique les sommes par leur équivalent en marcs pour éviter d'avoir à donner les valeurs de nombreuses unités monétaires : thaler courant, thaler N. 2/3, marc de Hambourg, etc.

D'après Raabe (V. II, p. 197), la dernière occasion où cet impôt fut payé en Schwerin, ce fut en 1874 pour le mariage de S. A. I. la grande-duchesse Wladimir. En Strelitz, ce fut en 1841, pour le mariage de la duchesse Caroline avec l'héritier du trône danois.

[2] V. dans Raabe, *loc. cit.*, la répartition du reste par « charrues » et dans les villes.

vernement au moyen des revenus de son domaine et *des impôts que consentent les États pour compléter ces revenus*[1].

Quant aux paysans qui habitaient le domaine, ils étaient taxables à merci. Et cela s'entend tout seul, ne paraît même pas une énormité, si l'on réfléchit au caractère du pouvoir du souverain sur son territoire. Entre lui et ses paysans, il n'y avait pas de lien de droit public. La terre était à lui, à titre absolument privé, exactement comme la propriété d'un individu quelconque. Les taxes qu'il mettait sur les habitants étaient, en somme, des suppléments de fermage, ou le paiement de la licence qu'il leur donnait d'habiter chez lui. Notre esprit est choqué parce qu'on ne sépare pas sa qualité de propriétaire de celle de souverain. L'immensité de ses biens — biens privés — fait qu'on les confond avec l'État. On trouve cependant tout simple que le propriétaire d'un bien équestre agisse comme il l'entend avec ses fermiers. Il est clair que le duc d'alors, le grand-duc d'aujourd'hui, est vis-à-vis des siens dans une situation toute pareille[2].

Un impôt nouveau fut établi. Mais l'industrie, le commerce du moins, se développait. Les professions citadines donnaient des bénéfices grandissants à qui les exerçait. Une classe aisée naissait qu'il était injuste d'exempter des charges publiques. On mit une taxe sur les professions, une sorte d'impôt personnel divisé en catégories.

Les événements du début du XIX[e] siècle n'aidèrent pas à la solidité des finances mecklembourgeoises. Les États

[1] Le rapprochement est intéressant entre cette convention, intervenue en 1755, et les transactions que nos États généraux voulaient imposer au Roi. V: M. G. Picot, *op. cit.*

[2] Le domaine, qui a peu changé, comprend 559.258 hectares de terre, égaux à 2.864 charrues. Le grand-duc possède en outre des biens incamérés, c'est-à-dire des biens équestres, qu'il a acquis, mais qui conservent toutes leurs qualités, donnent voix à la Diète et doivent participer à toutes les contributions mises sur l'ordre équestre. Ces biens incamérés comprennent 266 « charrues » qui n'ont pas été mesurées, mais qui nous semblent équivaloir à 50.000 H. environ. Les domaines de la classe équestre contiennent au total 3.400 charrues, en y comprenant les biens incamérés du grand-duc. En dehors des villes et de leurs propriétés suburbaines, le sol est donc exactement divisé entre le grand-duc (3.130 charrues) et les propriétaires équestres (3.134).

durent augmenter leurs sacrifices. En 1809, les propriétaires équestres renoncèrent à l'exemption de la moitié des charrues et payèrent pour l'entière contenance de leurs biens. Afin que le Domaine donnât le plus possible et laissât à l'impôt le moins possible à « compléter », il fut entendu en 1820 que les paysans domaniaux seraient imposés au moins autant que les fermiers des particuliers. On créa des taxes indirectes, le timbre, on imposa les cartes à jouer. Les douanes donnaient un contingent appréciable, à un moment où Rostock et Wismar n'étaient pas encore écrasés par les gigantesques ports de Hambourg et de Lubeck. Les villes, qui ne payaient comme impôt sur les charrues qu'une somme minime, proportionnée à l'exiguïté de leur territoire agricole, acquittaient des taxes d'abattage, de commerce et de consommation.

§ 176. — Ce système fiscal, qu'on oserait dire fait de pièces et morceaux s'il n'avait pour base le vieil impôt sur les charrues, dura jusqu'à la veille de la création de l'Empire. Il dut alors être modifié de la base au faîte. Les événements de 1866, l'entrée des grands-duchés dans la confédération de l'Allemagne du Nord, leur participation au Zollverein, l'évolution économique mondiale, tout s'unissait pour leur imposer la réorganisation de leur système tributaire. Le grand-duché de Schwerin y a procédé, mais en conservant intact tout ce qui dérivait de sa constitution politique et sociale. Il a réformé ses impôts mais il n'a changé ni la manière de les percevoir, ni les bases sur lesquelles le produit en est employé. La seule innovation à cet égard est dans le fait que Rostock et Wismar[1] ont renoncé à la spécialisation de leurs impôts et se sont soumis aux taxes générales.

Depuis 1870, sauf quelques amendements introduits en 1897, Schwerin a huit impôts directs :

[1] Wismar n'a pas attendu qu'en cette présente année 1903, la Suède ait définitivement renoncé à son droit de rachat pour se considérer comme une ville allemande. C'est pousser bien loin le respect des fictions que de présenter cette renonciation comme la fin de la possession par la Suède d'un lambeau de l'Allemagne (*Journal des Débats*, 17 août 1903).

A. L'impôt agricole. Il est payé à raison de tant par charrue, ou par boisseau (le 1/600 de la charrue) ou par 1/32e de boisseau. Tout propriétaire ou tout fermier l'acquitte. Le grand-duc seul en est exempt puisque c'est à lui que profite l'impôt[1].

B. L'impôt sur les loyers, de 1 0/0, n'est dû que sur les locaux loués, et ne frappe pas les maisons ou appartements occupés par leur propriétaire.

C. L'impôt sur l'industrie correspond à notre impôt des patentes et, comme lui, est appliqué par classes et catégories.

D. et E. Sur les traitements, appointements, pensions, etc., et sur les gains des professions non soumises à la patente, il existe un impôt dégressif dont le minimum, de 1/3 0/0, s'applique aux sommes immédiatement supérieures à 75 M., et le maximum est de 2 0/0. Il est établi sur la déclaration obligatoire.

Les salaires acquittent une taxe par catégorie, vaguement proportionnelle. Les domestiques paient de 1 à 5 M., ce dernier chiffre correspondant aux plus hauts gages prévus dans la loi, c'est-à-dire 300 M. par an !

Les ouvriers d'usine 3 M., les ouvrières 1 M. 50, les demoiselles de magasin de 2 à 6 M. Les portiers d'hôtel sont les plus fort imposés, de 3 à 30 M. Comment a-t-on pu mettre ces fonctionnaires au rang des salariés !

L'employeur, le « donneur de travail », doit faire la déclaration et, qui plus est, acquitter l'impôt, sauf à s'en rembourser.

F. Tout revenu mobilier, provenant d'intérêts, de dividendes, de parts de bénéfices, etc., est taxé suivant un taux dégressif à partir de 4 0/0 (correspondant à 100.000 M. de revenu). Le passif est déduit de ce revenu, que le contribuable doit déclarer en son âme et conscience.

[1] Le taux intégral est de 105 M. par charrue. Les États peuvent n'en consentir qu'un certain nombre de dixièmes. En fait, depuis huit ans, il est perçu en entier. Les Hausler et les Büdner (V. § 44), paient 3 M. par 100 perches (21mq,8). Les fermiers, 1 1/3 0/0 de leur fermage.

II. Enfin, les chiens, sans distinction ni exception, sont taxés 1 M.

Les docteurs en matière fiscale ont beaucoup blâmé ce système qui s'écarte des formules nouvelles. L'impôt n'est pas unique. Il n'est pas personnel. Il n'est pas progressif. Tout cela est très vrai, mais ne prouve pas absolument que le système soit mauvais. L'unicité, la personnalité, la progression de l'impôt ne sont pas des dogmes. De fort bons esprits en sont restés à la proportionnalité des charges et s'ils acceptent la dégression du tarif de Schwerin, c'est qu'elle est une forme, un peu compliquée, du dégrèvement des petites cotes. Dégrèvement qui ne répond pas du tout à un principe d'équité sociale, mais qui est un acte d'administration avisée. La personnalité de l'impôt n'est pas un but dont la poursuite s'impose. Si, par un moyen quelconque, on grève un contribuable exactement comme il le serait par l'impôt personnel, peu importe la voie qui conduit à ce résultat. Quant à l'unicité de l'impôt, — du moins, de l'impôt direct, — le moins qu'on en puisse dire[1], c'est qu'elle est fort dangereuse. Il n'a jamais été prudent de « mettre tous ses œufs dans le même panier ». Il est très périlleux aujourd'hui de désigner les grandes fortunes aux appétits qui s'aiguisent, en Allemagne comme ailleurs.

En somme, la taxation mecklembourgeoise demande à un groupe d'impôts le résultat qu'on a, dans d'autres pays, cru obtenir plus simplement. Une stipulation de l'édit de 1870 éclaire curieusement cette tendance : « Le contribuable qui est taxé à raison de revenus de diverses catégories, doit payer au moins autant que si son revenu tout entier provenait de la source de revenus la moins grevée ». On a voulu éviter qu'un revenu formé d'éléments minuscules profitât de la dégression ou de l'exemption dans diverses catégories. C'est, proclamé, le souci de personnaliser l'impôt dans

[1] V. M. P. Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, vol. I, p. 220 et s.

la mesure où on le croit compatible avec la bonne marche des finances[1].

§ 177. — Nous disions, plus haut, que l'édit de 1870 aussi bien que les amendements ultérieurs, n'avaient pas touché l'organisation sociale, si l'on peut s'exprimer ainsi, de l'administration financière. Comme au lendemain du compromis de 1755, le souverain, d'un côté, les États, de l'autre, ont leur sphère politique, leurs attributions administratives, leurs caisses, leurs agents financiers, leur budget. Comme en 1755, le souverain de Schwerin réunit dans ses mains le produit du Domaine, le total de la contribution consentie par les États et il acquitte les frais de sa cour et de son gouvernement, les intérêts de la dette que son administration a contractée et enfin, *last, not least*, la contribution matriculaire. Celle-ci est, au premier chef, dépense de gouvernement, car elle défraye les fonctions gouvernementales que le grand-duc a déléguées à l'Empire.

Ses agences financières ont nom : les « renterei ». Elles reçoivent à la fois l'excédent des recettes sur les dépenses du Domaine et les impôts des habitants de ce Domaine.

Tous les autres sont perçus par les États mêmes. Dès le XVIII[e] siècle, les propriétaires et les villes, craignant qu'on ne détournât les contributions de leur emploi légal, créèrent les « Landkasten ». Ces caisses spéciales subsistent encore. Tous les propriétaires, y compris le grand-duc pour ses biens incamérés, y versent leur contingent et elles mettent les sommes fixées à la disposition soit des renterei soit d'un autre organe financier que nous retrouverons plus loin. Signalons seulement un trait commun à tous les modes de perception, que celle-ci soit opérée par les propriétaires équestres, les receveurs des villes ou les agents du grand-duc : En cas de non-paiement, l'exécution ne peut porter que sur les biens meubles du contribuable débiteur[2].

[1] Les impôts indirects y compris les taxes de succession et de mutation n'offrent rien de particulier.

[2] L'art. 69 en dispose ainsi. Nous croyons devoir préciser, car cette

En ce qui concerne le budget propre des États, le Gotha se borne à dire que ses ressources sont insignifiantes. Ce n'est pas, ce ne peut pas être tout à fait exact. Les États, ce sont les propriétaires et les villes. Que la collectivité ainsi formée ait une activité minime, c'est incontestable, car les matières qui relèvent à la fois de tous les proprietaires et de toutes les villes sont, en général, du ressort du Gouvernement, c'est-à-dire du grand-duc. Mais les propriétaires, soit ceux de tout le pays, soit ceux d'un cercle, ont des intérêts et des devoirs communs, donc des ressources et des contributions spéciales. Dans l'intérieur d'un cercle, ceux d'un même district se cotisent pour telle œuvre commune. Bien plus, les plus importants d'entre eux n'ont pas renoncé aux charges publiques qu'accompagnait naguère la juridiction et qui, aujourd'hui encore, ne sont guère séparables des fonctions administratives qu'ils exercent et, de ce chef, accomplissent des travaux ou des œuvres d'intérêt public. Ce sont ces multiples budgets qui constituent en réalité le budget des États, à côté de ceux des villes, plus aisément perceptibles.

On voit donc le mécanisme. Les propriétaires et les villes réunies votent les impôts, les perçoivent et en remettent le montant au grand-duc, à charge d'acquitter les charges qu'énumère le compromis.

Une troisième administration financière est venue s'établir entre ces deux. Lorsqu'en 1809, les propriétaires consentirent à doubler le nombre de leurs « charrues » imposables et les villes à renoncer à toute une série d'exemptions, il fut dit que ces sacrifices serviraient d'abord à amortir la dette contractée dans l'intérêt public. On institua une caisse d'amortissement qui devait, dans 30 ans, accomplir cette mission. Puis, pour l'alimenter, pour recevoir la portion des impôts désignés comme extraordinaires, les caisses nationales de recettes. Les unes et les autres furent régies par des fonctionnaires relevant à la fois du

règle d'humanité, cette disposition si bien d'accord avec la paix sociale, est malheureusement exceptionnelle.

souverain et des États. Ce fut le début de cette administration, appelée aujourd'hui « Landesherrliche-Ständische ». — Peu à peu, les caisses nationales de recettes acquirent une importance plus grande. L'ère des grands travaux publics arriva. Le souverain ne pouvait les entreprendre avec ses seules ressources. Les États ne forment pas un corps assez compact pour qu'ils pussent faire exécuter des voies ferrées, des œuvres portuaires, sans la collaboration du Grand-Duc. En dehors de leur fonction primitive, ces caisses mixtes servaient et servent à ces entreprises nationales. En même temps, d'organe de surveillance des perceptions locales, d'instance secondaire pour les instances fiscales.

§ 178. — Nous n'avons envisagé que le Mecklembourg-Schwerin. Il suffit de dire que Mecklembourg-Strélitz a suivi « pede claudo » l'exemple de son grand voisin. Les organes financiers, beaucoup moins nombreux, y sont pareils. Ce qui est à relever, c'est la procédure que suit la Diète en matière de finances. Alors que, sur tout autre point, elle est commune aux deux pays, s'agit-il d'impôts, elle se sépare, les propriétaires et villes schwerinoises décidant pour Schwerin, ceux de Strélitz se prononçant sur leurs intérêts propres [1].

Le droit des villes de taxer leurs habitants est soumis à l'approbation du souverain seul et c'est une démonstration éclatante du caractère particulier de l'État en Mecklembourg. On ne peut admettre que, si la Diète ne revendique aucune autorité à cet égard, c'est qu'elle s'incline devant l'absolutisme du pouvoir grand-ducal, alors qu'elle détient le pouvoir taxateur et que ses membres ont une autonomie si grande. La vérité est que le principe représentatif y est inconnu, que chaque État, on pourrait presque dire encore — ce qui était absolument vrai autrefois — que chaque

[1] Le grand-duché de Mecklembourg-Strélitz se compose uniquement du cercle de Stargard, puisque son autre partie, la principauté de Ratzebourg, n'est en définitive qu'un bien privé du Grand-Duc, sans lien de droit public avec le grand-duché.

membre des États administre à son gré ce qui lui est propre. La limite théorique imposée à la libre gestion des villes, cette nécessité de recevoir l'approbation souveraine, dérive de ce que l'octroi de cette approbation est considéré comme faisant partie des actes de gouvernement, exclusivement confiés au souverain.

Les impôts communaux sont partout des suppléments aux impôts généraux, mais ils sont tout autrement répartis. La tendance à les rendre progressifs est fréquente. Ils n'augmentent jamais, ou presque, les charges mises sur les salaires ou les gains professionnels. Ils visent le plus souvent l'impôt sur les intérêts et, comme à Parchim, appuyent sur les fortunes relativement élevées [1].

§ 179. — De cette incontestable vérité, que l'intérêt qu'offre l'étude d'un pays n'est proportionné ni à l'étendue ni à la population de ce pays, il ne faut pas tirer des conséquences trop absolues. En admettant même que les institutions financières et fiscales des États qui nous restent à examiner, à ce point de vue, soient des plus singulières, l'attention du lecteur serait difficilement captivée par ce que des autorités en la matière appellent des microorganismes économiques [2].

Et, en outre, ces particularités si tranchées n'existent pas, n'existent plus, pour motiver une exposition séparée des finances de ces petits pays.

[1] Nous ne donnons pas de statistiques que l'extrême réserve des publications officielles rendrait très incomplètes. On trouvera dans les ouvrages indiqués plus haut des détails plus minutieux sur des organisations singulières. Par exemple, les finances grand-ducales supportant le poids de la contribution matriculaire, il a été convenu qu'elles recevraient un subside variant avec l'élévation de cette charge, au-dessus d'une certaine somme. Les caisses communes encaissent l'excédent des recettes de l'Empire et, en revanche, considèrent la contribution comme non diminuée par ce remboursement. Ceci, pour donner une idée de la complication d'un système que nous avons essayé d'exposer clairement.

[2] L'Empire — sans l'Alsace-Lorraine — a 526.000 kq. et 53.627.000 hab. Les huit États, royaumes ou grands-duchés, dont l'étude particulière précède, s'étendent sur 488.000 kq. et réunissent 50.700.000 hab. Ceux que nous allons trouver ont une superficie de 36.000 kq. (le 1/13) et une population de 2.785.000 h. (le 1/18).

En Oldenbourg et en Saxe-Cobourg et Gotha[1], on trouve cependant une organisation originale. Le grand-duché se compose, on le sait, de trois territoires très séparés : le duché proprement dit, la principauté de Lubeck, et, tout à fait au sud-ouest, celle de Birkenfeld. Chacun d'eux a son budget séparé, ses impôts particuliers, son administration financière. En outre, dans la capitale, est une administration commune qui encaisse des recettes propres, acquitte des dépenses spéciales. Donc, quatre budgets, quatre caisses et quatre administrations. Mais pas quatre systèmes d'impôts, car le grand-duché n'a pas d'impôts à lui. Sa caisse, la caisse centrale, a, comme recettes, l'excédent des recettes d'Empire sur la contribution matriculaire, les intérêts de ses capitaux[2] et les versements que lui doivent les caisses régionales pour l'aider à acquitter ses charges (autorités centrales, ministre d'État[3], contribution matriculaire). La proportion entre ces versements a varié. Depuis peu, elle est établie ainsi : Les dépenses communes sont supportées pour 79,5 0/0 par Oldenbourg, pour 13,5 0/0 par Lubeck, pour 7 0/0 par Birkenfeld. Ce détail n'est pas sans intérêt. Le fait seul que cette proportion a changé — elle était jusqu'en 1900 : 76, 16 et 8, — montre, avant le calcul, qu'elle n'est pas basée sur la population[4], c'est-à-dire que l'État d'Oldenbourg, depuis sa constitution, n'a pas adopté le système qui donne de si mauvais résultats dans les contributions matriculaires versées à l'Empire.

En Saxe-Cobourg et Gotha, la séparation, la distinction

[1] L'État oldenbourgeois contribue aux frais de la Cour grand-ducale en laissant au souverain la jouissance d'un ensemble de biens dont le produit est évalué à 255.000 M. et en lui donnant une liste civile, d'égale somme jusqu'en 1900, portée depuis lors à 400.000 M. La Constitution décrit minutieusement quels sont les biens qui constituent cet ensemble. Elle y comprend le droit à des prestations en nature et, à côté des tombes comtales du cimetière d'Erstein, elle prescrit que le grand-duc, s'il réside à Erstein, aura droit à 30 cordes de bois en hiver, à 10 en été.

[2] En 1903, 210.000 M.

[3] En partie, car le ministre du grand-duché est aussi ministre du duché et est défrayé dans une mesure donnée par la caisse régionale.

[4] Sinon, elle serait 79 1/2, 9 1/4, 11 1/4.

sont plus nettes encore, de par l'inégalité moindre des deux fractions de la monarchie. Les principautés oldenbourgeoises ne sont que des annexes du duché, n'ont jamais eu d'existence propre et ne possèdent plus qu'un conseil provincial. Les lois leur sont données par cette Diète d'Oldenbourg où elles envoyent leurs députés. Au contraire, le duché de Cobourg et celui de Gotha n'ont une vie en partie commune que depuis peu; chacun d'eux a son histoire et, ce qui importe davantage, son Landtag particulier. Il s'y ajoute que le domaine y a conservé son caractère d'autrefois, n'a pas cessé d'y être une propriété de la famille régnante, dont l'administration, quoique transmise à l'État, doit donner lieu à un budget séparé, par suite des clauses de l'entente qui a opéré cette transmission. De là, quatre budgets, deux dans chaque duché : domaines et finances. Puis un cinquième, celui des dépenses communes. On aurait pu craindre d'en voir poindre un sixième, puisqu'il existe un domaine commun, la forêt de Schmalkalden, mais le produit net est réparti : 1/2 au souverain, 1/4 à chaque pays et va augmenter les entrées de leur budget particulier. La caisse centrale n'a donc d'autres ressources que les contributions de celles du Duché, à raison de 3/10 pour Cobourg et 7/10 pour Gotha.

Aussi bien Oldenbourg, avec ses 400.000 h., que Cobourg et Gotha, qui n'en ont que 230.000, sont des États complexes, des exemples de cette forme politique qui admet de si nombreuses gradations que le type ne s'en laisse pas fixer. Avec peut-être un peu de cette grandiloquence dont les publicistes prussiens ne font pas fi, on a rapproché l'organisation — *lato sensu* — du grand-duché de celle de l'Empire et trouvé quelque analogie entre le dualisme austro-hongrois et le lien qui unit Cobourg et Gotha. La comparaison est flatteuse pour les États allemands, mais, tout en réservant les nombreuses et fondamentales différences, il suffit, pour la trouver incorrecte, de considérer, d'une part, que l'Autriche et la Hongrie, en dehors de leur lien naturel, sont entièrement indépendantes, alors que Cobourg et Gotha sont des fractions de l'entité politique

allemande; de l'autre, que toutes les monarchies de l'Empire sont, en droit, absolument égales, que la Prusse n'est, vis-à-vis de l'Empire, ni plus ni moins que Waldeck, et que cette égalité est loin d'exister entre les trois parcelles de la monarchie oldenbourgeoise [1].

§ 180. — En Prusse et dans les États moyens, le Domaine national joue dans le budget un rôle quelquefois important, mais qui ne devient jamais le principal. Son revenu est peu de chose, comparé au jet de l'impôt. Sa valeur, sauf les exceptions que nous avons indiquées, ne représente certes pas le montant du passif. Le Domaine, en Mecklembourg, a un caractère tout spécial. On ne peut pas dire qu'il contribue aux besoins de l'État, car, dans l'acception qu'a ce mot en politique intérieure, il n'est pas très sûr qu'il existe un État dans les frontières mecklembourgeoises. Il sert aux besoins du Gouvernement et celui-ci est absolument distinct du pays. Son produit ne vient pas suppléer à l'insuffisance des impôts pour permettre à l'administration d'accomplir sa tâche. Au contraire, ce sont les impôts qui vont dans les mains des souverains s'ajouter à leurs ressources propres, presque personnelles.

Dans les monarchies moindres, le Domaine a — en général — une importance beaucoup plus considérable que dans les royaumes ou grands-duchés de premier ordre et, en fait, un caractère national qu'il n'a pas en Mecklembourg.

Dans le grand-duché de Saxe-Weimar, le Domaine fait entrer dans les caisses de l'État 3 millions de M., à peu près autant que tous les impôts réunis. Son produit est tout entier porté dans le budget qui est, par ailleurs, grevé de la liste civile du Grand-Duc (960 mille M.).

En Oldenbourg, le Domaine foncier de l'État ne donne que 15 0/0 du budget total, mais si l'on y ajoute les che-

[1] Inconsciemment, les auteurs de cette comparaison ont songé à l'Oldenbourg d'autrefois. Il contenait une principauté médiate, placée vis-à-vis de lui comme lui-même l'est vis-à-vis de l'Empire. Cette particularité si remarquable a disparu avant 1860, par voie de rachat, et Knyphausen n'est plus qu'un district du duché.

mins de fer[1], la fraction qu'on ne doit demander ni aux impôts ni aux emprunts devient 38 0/0. Cette ressource n'est pas bien grande à Birkenfeld, mais à Lubeck représente 57 0/0, près des trois cinquièmes du budget total, près du double des impôts directs.

Le duché d'Anhalt a eu sa « crise des domaines[2] ». Dans tous les États où la famille régnante possédait des biens très considérables, la nature privée de son droit de propriété a rapidement cessé d'être admise par la population. Celle-ci avait d'ailleurs une excellente excuse pour ne pas faire une discrimination qu'un esprit juridique trouve fort aisée. Dans le « droit à régner » du souverain, le droit public et le droit privé s'enchevêtraient trop pour qu'il fût facile de les distinguer. Cette confusion, si l'on veut, cette union, la masse la transporta dans une autre question. Il lui sembla qu'un domaine d'où dérivait, avec l'aide de maint autre facteur, ce droit à régner, n'était pas un domaine ordinaire, qu'il devait supporter des charges spéciales en regard des prérogatives bien plus spéciales qui naissaient de lui. L'idée demeura imprécise comme toutes celles qu'adopte la masse. Elle se compliqua, par les circonstances régionales, mais, sous la forme un peu trop concrète que nous lui donnons, elle se retrouve dans toutes les monarchies assez exiguës pour que le lien entre le Domaine et le droit dynastique soit resté visible[3]. En Anhalt, après de longues controverses, on a divisé le Domaine. La partie

[1] Les 500 et quelques kilom. de chemins de fer oldenbourgeois sont la propriété exclusive du duché. De même, la grosse dette nécessitée par leur construction ou leur achat pèse uniquement sur le duché. Les deux principautés n'ont pas de dette, même indirectement, puisqu'il n'existe pas de « dette commune ». Autre différence avec les États de l'Empire qui ont chacun leur part dans la dette allemande (trois milliards environ).

[2] C'est peut-être, de toutes les monarchies allemandes, celle dont les statistiques sont le plus soigneusement relevées et publiées. Un membre de la Société de statistique ne peut laisser sans louange un tel mérite. Celui-ci, d'ailleurs, ne s'arrête pas là. Anhalt, au point de vue financier, est admirablement administré, et, grâce à cela, jouit d'une prospérité remarquable, à laquelle, d'ailleurs, contribue puissamment la valeur de son sol et de son sous-sol.

[3] Par suite, la « Domänenfrage » eut d'autres origines et prit un autre caractère dans les monarchies moyennes.

conservée par le souverain est devenue une propriété absolument privée, dont la libre disposition n'est entravée que par la « loi de famille ». Elle est soumise à l'impôt, avec la seule restriction que son revenu imposable est fixé, une fois pour toutes, à 990.000 M.[1]. La part de l'État, entre les biens agricoles (2 mill.), les forêts (1.250.000), les salines et mines (5 mill. 1/2), dépasse 8 mill. 3/4, sur un budget de 13 millions.

A Cobourg, le Domaine donne 300 mille M. net, et les impôts 900 mille, mais sans déduction des frais de perception. A Gotha, la proportion est moindre et les revenus de la fortune de l'État sont de 445 mille M., pendant que les impôts donnent brut 1.701 mille[2]. La portion de produits domaniaux allant à la caisse de l'État est établie diversement dans les deux duchés. A Cobourg, par un traité intervenu en 1846, le duc, tout en se réservant formellement la propriété du Domaine, en céda la gestion à l'État en lui déléguant la moitié de l'excédent des recettes sur les charges et dépenses, jusqu'à complet amortissement des dettes contractées. Cet amortissement aurait dû être total en 1919. Bien que ce soit devenu improbable, à partir de cette date le souverain ne renoncera plus qu'au tiers de l'excédent en faveur du pays. En Gotha, l'arrangement, de 1855, est plus compliqué. Le duc perçoit avant tout 500.000 M., l'État ensuite en prend 100, et le reste se divise en parties égales. En fait, les proportions sont 3/8 et 5/8. Nous avons vu que le Domaine commun, — cette forêt de Schmalkalden qui fut donnée personnellement au duc

[1] Ce revenu n'est pas seulement celui de la fraction du domaine ducal laissée au duc, mais comprend celui du fidéicommis privé de sa maison. Si le pays a tiré de gros revenus de l'acte de division, le duc ne s'en est pas trouvé appauvri. Son domaine, parfaitement privé, comprend : en Anhalt, 3.000 H. de biens agricoles, 26.000 de forêts; en Prusse, 13.200 de terres, 12.600 de forêts; en Hongrie, 2.800 de terres, 10.000 de forêts.

[2] Si pour obtenir des nombres comparables, on prend les recettes brutes du Domaine, sans autre déduction que celle de la part du souverain (V. *inf.*), on obtient:

	Cobourg.	Gotha.
Domaine	352.880	1.813.380
Impôts	688.000	1.701.120

comme part des dépouilles opimes de 1866, mais à charge de dédommager ses duchés des sacrifices qu'ils avaient supportés, — profite à la fois au souverain et aux caisses particulières, et concourt à former l'excédent de nouveau partagé.

En Brunswick, trois budgets, trois administrations financières. Et cette multiplicité ne provient pas, comme en Oldenbourg ou en Cobourg et Gotha, de la complexité de l'État. Le Brunswick est « un ». On a conservé, tout en réunissant en définitive les produits divers, l'antique séparation entre les sources dont ils proviennent. Ces sources étaient triples : le Domaine ducal dont le souverain faisait l'emploi qu'en font encore les grands-ducs mecklembourgeois; les biens des monastères, depuis longtemps sécularisés, mais dont la spécialisation s'était conservée, le produit en étant exclusivement destiné au culte, à l'instruction, à la bienfaisance; enfin, les aides, devenus les impôts.

Lorsqu'en 1832, après la fuite du duc Charles, on voulut que le pays participât au Gouvernement, et qu'on répartît différemment les prérogatives et les charges, on n'adopta pas le système du partage, de la communauté. La gestion du Domaine passa tout entière dans les mains de l'État qui s'engagea à payer au duc une somme déterminée[1]. Mais ce Domaine, ces « biens caméraux » durent continuer à avoir une existence distincte, une administration et une comptabilité particulières. C'est l'excédent de ce budget qui va dans celui de l'État.

Les biens monastiques ont aussi une existence économique isolée, quoique moins indépendante du Landtag que l'administration camérale. Ils continuent à servir aux nobles buts qui leur furent assignés. Seulement, les besoins auxquels ils doivent parer se sont accrus dans une mesure telle que l'augmentation de leur rendement est insuffisante. Loin de verser un excédent dans la caisse centrale, ils en reçoivent une subvention qui égale à peu près ce qu'ils rapportent.

[1] Actuellement, 1.125.000 M.

Cette caisse centrale reçoit donc l'excédent des domaines sur la dotation, celui de la répartition du surplus des impôts impériaux sur la contribution matriculaire, à moins qu'elle n'ait à supporter l'inverse, comme elle supporte le déficit de la caisse des monastères. Elle reçoit, enfin, les gains des chemins de fer[1], de la loterie, de l'établissement de prêts, de ce qui pourrait être appelé le domaine industriel de l'État. Ce qu'elle perçoit ainsi du capital national atteint 6.883.000 M., pendant que le total des impôts (directs et indirects) et des taxes qui lui arrivent des mines n'est que de 3.624.000 M.

A Altenbourg, la proportion des dépenses supportées par le Domaine est moins élevée, mais cependant considérable, 34 0/0 du budget total, 68 0/0 du montant des impôts. En outre, les 1.100.000 M. qu'il donne net à l'État ne sont que le tiers de ce qu'il produit, les deux autres tiers allant au duc, en vertu de la loi de 1874 et lui tenant lieu de liste civile. Peut-être serait-il exagéré d'estimer que, si ce Domaine n'existait pas, le duché devrait donner 2.200.000 M. à son souverain, mais il lui devrait une liste civile et le Domaine lui épargne de la prendre sur ses autres ressources.

La Saxe-Meiningen offre des chiffres moins élevés, mais son régime financier n'en est pas moins domanial. La « crise des domaines » y a été plus longue et plus aiguë qu'ailleurs. Elle est demeurée classique. Elle fut résolue, en 1871, par le prélèvement de 394.286 M. au profit du duc, après quoi l'excédent est partagé également. D'ailleurs, il n'y a excédent qu'après que des charges multiples ont été acquittées : le ministère d'État, une subvention aux cultes et surtout les frais énormes d'administration (45 0/0). La moitié, qui en revient à l'État, est de 427.500, alors que les impôts proprement dits atteignent 2 millions environ. Encore faut-il remarquer que le pays est ainsi affranchi de payer une liste civile et allégé de diverses charges.

[1] Le Brunswick a vendu ses lignes à la Prusse moyennant une annuité de 2.625.000 M.

Les deux principautés de Schwarzbourg ont recouru à une organisation à peu près pareille. Les souverains y ont confié à l'État la gestion du Domaine, moyennant des avantages divers, et en s'en réservant, bien entendu, la pleine propriété. A Rudolstadt, le prince prend à peu près les 3/4 du revenu net. La part de l'État n'en reste pas moins double du produit des impôts. A Sondershausen, l'arrangement est moins simple. Le prince y reçoit 500.000 M. et les 3/4 de l'excédent[1].

Il a stipulé qu'il pourrait à son gré reprendre la gestion de son Domaine, en renonçant naturellement aux 500.000 M. et, de plus, en en payant 300.000 par an à l'État[2].

§ 181. — Les deux Reuss forment la transition entre ces organisations où le Domaine, propriété de la dynastie, est administré par l'État moyennant attribution au souverain d'une part, forfaitaire ou non, des revenus, et celle que nous trouverons en finissant. A Géra et à Greiz, le prince jouit comme il l'entend de son domaine, ne donne rien au pays et n'en reçoit rien. Le budget repose donc tout entier sur l'impôt, sauf la très petite somme venant de capitaux placés[3].

Dans Lippe et Schaumbourg-Lippe, le souverain — je ne dirai pas : paie pour régner, ce serait trivial et inexact — contribue de ses deniers aux charges du pays qu'il gouverne. A Detmold, le prince[4] qui est maître absolu de son domaine, verse 45.000 M. par an au Trésor public, plus depuis 1898, 10 0/0. Au total, 50.000 M. Le Domaine

[1] Si l'on veut considérer ces 500.000 M. comme une liste civile — il est vrai qu'elle serait bien forte pour 80.000 hab. — le domaine et les forêts donnent 1.600.000 M., les impôts de toute sorte 800.000 M.

[2] Une curieuse remarque se présente. Sch.-Sondershausen a 86.211 h. de superficie. Les terres et forêts domaniales en occupent 25.300. La nature toute particulière de ces monarchies est révélée par ce simple rapprochement de chiffres et apparaît si évidente qu'il est inutile d'insister.

[3] A Géra, lors de la séparation des deux budgets, le prince s'est reconnu débiteur envers l'État d'une somme de 1 million, dont il sert l'intérêt à 4 0/0, en se réservant la faculté de se libérer, sans qu'on puisse jamais l'y obliger.

[4] En général. Je ne tiens pas compte de la pénible situation actuelle.

acquitte l'impôt foncier et se confondrait avec les biens des particuliers — puisque l'État a assumé les droits de régale qui en faisaient partie avant 68 — sans le régime fidéicommissaire auquel il est soumis, sans sa connection absolue avec la possession du trône.

C'est à cette même date — 1868 — que la question fut réglée en Schaumbourg-Lippe. Le domaine réel devint la propriété exclusive du prince pendant que tous les droits régaliens allaient à l'État. A l'inverse de Lippe-Detmold, on a exempté d'impôts le domaine princier mais on l'a assujetti au payement d'une subvention (Constit. 51,57) variable et qui, depuis quatre ans, est supérieure à 200.000 M.

Tout à l'heure, nous constations qu'une liste civile de 500.000 M. était bien élevée pour un pays de 80.000 habitants comme Schwarzbourg-Sondershausen. Par la même raison, la contribution du prince de Schaumbourg, qui n'a guère que 40.000 sujets, semble très considérable. Elle dépasse 5 M. par tête. Sous une autre forme et sans nous écarter du terrain financier, nous voyons que l'état de choses contribue encore à la vie économique du pays. Ces domaines, grevés d'une subvention aussi forte, doivent donner un revenu énorme. En outre, le prince régnant possède ailleurs, en Mecklembourg, en Hongrie, des biens plus étendus que sa principauté. Ses revenus viennent en grande partie dans Schaumbourg, y créent une circulation monétaire intense et les Schaumbourgeois trouvent dans la Cour de leur souverain un débouché surabondant pour ce qu'ils produisent, denrées ou services. A Bückebourg plus facilement, mais aussi dans d'autres villes de résidence, on peut constater que les biens des souverains, même restés en dehors de la gestion de l'État, constituent pour celui-ci une ressource capitale même si elle est médiate.

Le budget propre de Schaumbourg est de six cents et quelques mille M. La subvention princière en acquitte le tiers. Sur les 400.000 qui restent, et dont la majeure partie vient des impôts, une fraction, qui ne peut être chiffrée

mais qu'on peut évaluer très haut sans crainte d'erreur, est acquittée au moyen des ressources créées pour le séjour du souverain.

§ 182. — Le besoin des aides, c'est-à-dire la nécessité pour le pays de contribuer aux dépenses publiques trop accrues pour que le Domaine pût y faire face, remonte à loin. Mais, tant que la question du Domaine n'était pas réglée, il ne pouvait être question que de systèmes provisoires d'impôt. Même les organisations fiscales qui semblaient être choisies pour longtemps — celle du Brunswick, par exemple, — ont dû être remaniées, pour ne pas dire construites à nouveau, dans les temps actuels. Les conditions économiques que fait aux monarchies l'existence de l'Empire, la longue durée du Zollverein, les modifications d'ordre général dans le monde de la production, toutes ces causes, dont les unes agissaient depuis plusieurs lustres pendant que les autres naissaient, s'ajoutaient pour rendre inévitable une réforme, une « modernisation », de l'impôt. Les théoriciens allemands constatent, en s'en plaignant, que les monarchies moindres ont été amenées à imiter le système fiscal adopté en Prusse et en Saxe, non pas par des vues « politico-sociales », non pas par la conscience de ce devoir de l'État qui est de tendre à l'égalisation des sacrifices subjectifs des contribuables, mais plus simplement parce que ce système leur parut le plus propre à fournir les ressources correspondantes aux charges publiques. Si, à cette constatation, on pouvait ajouter que les gouvernements se sont préoccupés d'entraver aussi peu que possible la production et la consommation, le blâme des écrivains semblerait devoir se tourner en éloge. Mais leur affirmation n'est qu'une allégation. Il suffirait de citer les documents parlementaires pour établir qu'on n'a pas manqué de faire luire aux yeux des députés, dans toutes les Diètes, cette portée sociale de l'impôt sur le revenu. En outre, cette citation même est superflue. Quels que soient les mérites de l'impôt sur le revenu général, il n'est pas le seul qui réponde aux desiderata économiques et certains se

permettent même de croire qu'il y répond moins bien que des systèmes moins à la mode. Si toutes les petites monarchies ont été d'accord pour l'adopter, c'est qu'elles l'ont choisi, non pas en suite des conditions financières, variant de l'une à l'autre, mais par la force de sentiments qui leur étaient communs à toutes. Il y en a deux, tout au moins : le penchant vers un système financier plein de vues métaphysiques, le désir, peut-être la nécessité[1], d'imiter le « puissant voisin ».

On entrevoit sans peine la marche suivie partout. L'impôt sur le revenu, d'abord, établi comme impôt de complément, puis jouant un rôle d'année en année plus considérable, devenant l'impôt principal pendant que les autres descendent au rang que lui-même occupait au début. Nous allons le voir même devenir impôt unique.

§ 183. — A Weimar, son taux varie selon les classes. De 0,80 0/0 jusqu'à 300 M., il s'élève d'une unité par classe, jusqu'à 4 0/0, chiffre qu'il ne dépasse pas. La loi n'établit pas de « minimum d'existence » mais, en fait, les très petits revenus ne sont pas taxés. Pour tenir lieu de surtaxe sur les revenus fondés, ou pour la préparer, on a adopté un moyen assez particulier : jusqu'à la classe 10 (de 11 à 1.200 M.) le revenu provenant de biens fonciers ou des établissements industriels paie 2 0/0, quel qu'en soit le chiffre, alors que le taux général le grèverait de 0,80 à 1,90 0/0. Si ce n'est pas une pierre d'attente, la disposition est étrange et on s'explique difficilement cette surcharge des petits propriétaires ou des menus industriels.

L'impôt foncier a perdu toute son importance. Il est évalué à 63.000 M. contre 2.000.000 M. attendus de celui sur le revenu. Ici, comme en Prusse, l'assiette de l'impôt varie selon la classe des contribuables. Les petits sont taxés d'office, sauf à eux à faire valoir leurs réclamations. Les gros

[1] Que l'on ne se méprenne pas. Cette nécessité, là où elle existait, se manifestait par celle de satisfaire la masse des petits contribuables qui auraient été très mécontents de n'avoir pas, comme en Prusse, cet impôt d'apparence égalisatrice.

sont tenus à la déclaration et passibles de peines pécuniaires assez considérables en cas d'omission ou de fausses déclarations.

Comme la Saxe-Meiningen, Oldenbourg et Birkenfeld, depuis 1859, Lubeck depuis 1861, ont cet impôt sur le revenu mais en ont conservé d'autres. L'impôt foncier y a gardé de l'importance bien qu'il voie diminuer celle qu'il avait au début[1]. Il en résulte que les revenus fonciers sont taxés deux fois, au grand avantage des autres.

Le taux est mobile, en ce sens que la loi de finances fixe combien de douzièmes il sera perçu, sous la qualification de « mois », dans les limites du maximum. Celui-ci varie depuis 1 0/0, jusqu'à 225 M., et arrive à 4 0/0, pour ce qui dépasse 16.500. Il n'atteint donc jamais 4 0/0 et ne s'en rapproche que pour les très gros revenus. La déclaration est obligatoire pour tous, avec cette exception que les maîtres et patrons doivent non seulement déclarer les salaires qu'ils donnent, mais acquitter les taxes y afférentes, sauf leur droit de rétention.

Nous avons vu, dans les grands États, que les bénéfices des sociétés par actions sont exempts d'impôt, jusqu'à concurrence de 3 ou 3 1/2 0/0 du capital social versé. Cette disposition, voulue par la loi d'Empire qui défend la double imposition[2], n'existe pas en Oldenbourg où, néanmoins, l'on reconnaît le droit des contribuables de demander la détaxe de la fraction de leurs revenus déjà imposés entre les mains d'une société par actions, jusqu'à concurrence de 3 0/0 du capital de celle-ci.

La réforme, en Anhalt, date de 1886. Jusque-là, les biens fonciers supportaient l'impôt principal, perçu au moyen d'unités. A chaque propriété cadastrée était assigné un nombre d'unités fiscales, proportionnel à sa valeur, et la

1	OLDENBOURG		LUBECK		BIRKENFELD	
	1875	1898	1875	1898	1875	1898
Impôt foncier.....	933 (55 0/0)	977 (43)	52 (40)	50,5 (29)	97 (49)	118 (40)
Impôt sur le revenu.	765 (45 0/0)	1292 (57)	78 (60)	125 (71)	102 (51)	180 (60)

[2] L. d'imp. du 16 avr. 1871, complétant la L. féd. du 13 mai 1870.

loi de finances ordonnait le prélèvement de trois, cinq, dix unités. On a transformé cette contribution en une sorte de rente, désormais fixée à trois unités[1].

L'impôt sur le revenu a conservé quelque chose de l'ancien système. Il est établi aussi par unités. Les revenus inférieurs à 600 M. ne paient rien. De 600 à 750, 0,15 par unité; de 4.000 à 4.500, 3 M.; de 3.500 à 10.000, 3 M. 30. Au-dessus, 1 1/3 0/0[2].

A la modération de cet impôt, s'ajoutent les exemptions dont jouissent les petits contribuables — et le souverain même pour ce qui dépasse 990.000 M. de revenus, — les modérations accordées largement, pour en réduire le rendement. On a donc établi à côté de lui, deux autres impôts importants à divers points de vue. L'un grève l'industrie, le second, les revenus fonciers.

Le premier (qui a donné, en 1899, 190.000 M.) a une origine particulière. En Anhalt, les dépenses scolaires pèsent entièrement sur la caisse de l'État. Elles se sont accrues de telle façon qu'elles devenaient écrasantes. On songea à les mettre à la charge des communes, mais on reconnut vite que si l'on arrivait ainsi à soulager le budget, on n'apportait aucun allègement à la masse des contribuables. On crut voir que le développement de la population scolaire était dû en partie aux progrès des entreprises industrielles. Surtout, on vit dans ces progrès une matière imposable nouvelle. En 1897, on mit sur les entreprises permanentes — à l'exception des mines et chemins de fer — un impôt progressif dans d'étroites limites, de 1 à 2 0/0, et dont furent exemptées toutes celles dont les gains n'atteignent pas 10.000 M. Son assiette est aisée, grâce aux

[1] Cette fixité de l'impôt foncier se retrouve ailleurs. Elle peut donner lieu à des considérations du plus grand intérêt. En enlevant la proportionnalité entre les besoins du pays et la contribution foncière, on transforme celle-ci en une sorte de rente, de « canon » emphytéotique. On semble reconnaître à l'État un certain droit de copropriété.

[2] S'il est perçu, par exemple, 10 unités, un revenu de 20.000 M. paiera pour les premiers 10 mille 930 M. × 10 ou 93 M., pour les seconds, 1/3 0/0 ou 133 M. 33. Ensemble 226,33 ou 1,13 0/0.

rôles du revenu général, dont il est un supplément, d'ailleurs réductible par la loi périodique de finances.

Le second impôt nouveau, — créé non pas sur l'initiative du Landtag, car le souverain a seul l'initiative en Anhalt, mais sur le vœu exprimé par lui, — ne doit pas être confondu avec le Vermögensteuer, l'impôt sur la fortune, de Prusse ou de Hesse. Il ne vise que les revenus fondés mobiliers, titres, créances, etc., à l'exclusion de tout revenu foncier ou industriel. C'est une simple surimposition, rendue presque inévitable par celles que constituent les impôts fonciers et industriels. Sa forme même précise ce caractère. Du capital déclaré, on déduit un revenu en employant un taux progressif selon les classes. Une somme placée de 5.000 à 5.500 M. est réputée donner 24 M. Si elle est de 12.500, on lui attribue un revenu de 195 M. Et le revenu ainsi déterminé s'ajoute au revenu général pour former celui d'après lequel son possesseur est taxé. En outre, le total de l'impôt industriel[1], et de l'impôt sur les revenus mobiliers fondés, ne peut dépasser le quart de celui sur le revenu général[2].

Cependant, on n'en saurait déduire que l'Anhalt a un impôt unique. Il importe peu que la perception s'opère par les mêmes agents, au moyen des mêmes rôles, du moment que la matière imposable diffère, surtout alors que l'impôt sur le revenu est seul à être général, que le Kapitalrentensteuer ne vise qu'une catégorie de biens, et que l'impôt sur l'industrie est au moins aussi réel que personnel.

§ 184. — Il en est autrement en Brunswick, dont l'impôt sur le revenu général et l'impôt sur la fortune sont la reproduction exacte des taxes analogues en Prusse[3].

[1] Compté pour les 3/4, le quatrième étant abandonné aux communes.

[2] On peut utilement comparer l'impôt sur le capital anhaltin avec celui du même nom récemment établi en Wurtemberg. Tous les deux en dépit de la désignation sont assis sur les revenus du capital. Seulement Anhalt évalue d'abord ce capital et le convertit en revenus présumés qu'il taxe. Le Wurtemberg ne considère que des revenus effectifs, sans se préoccuper de chiffrer le capital dont ils proviennent en employant un taux arbitrairement choisi.

[3] L'impôt sur la fortune y donne 333.000 M., celui sur le revenu 1.400.000 M.

La Saxe-Altenbourg a adopté le système de Weimar et conservé les classes. La méthode a des inconvénients qu'un seul exemple suffit à prouver. En fait, on ne taxe pas les revenus de moins de 60 M. A partir de ce chiffre jusqu'à 300 M., l'impôt est de 1 M., 80, c'est-à-dire que le possesseur de 300 M. de revenus est imposé à 0,60 0/0 pendant que celui de 60 M. est taxé à 3 0/0. L'inégalité devient moins apparente dans les gros chiffres, mais elle subsiste. De 45 à 48.000 M., l'impôt est de 1.800 M. et augmente de 120 M., ou 4 0/0, par degrés de 3.000 M.

A Gotha comme à Cobourg, l'impôt personnel est le plus important, dans des proportions différentes. Il donne à Gotha les 9/10 des impôts directs; à Cobourg, moins des 7/10. Il est de caractère mixte : Classensteuer jusqu'à 2.400 M., impôt proportionnel au-dessus de ce chiffre, auquel la taxation fait place à la déclaration. A Gotha seulement, on a prévu la « double imposition » des profits des sociétés et on les a exemptés à concurrence de 3,75 0/0.

Reuss branche aînée a demandé à deux sources les impôts qui, en l'absence de Domaine, alimentent seuls son budget. L'impôt foncier est établi par unités sur le rendement des terres et la valeur locative des bâtiments. L'unité depuis plusieurs exercices est taxée à 3 M. 80. L'impôt sur le revenu grève les revenus patrimoniaux des communes et il est, du reste, particulièrement élevé. Le tarif s'élève par degrés jusqu'à 3,30 0/0 pour 12.000 M. et 4 1/2 0/0 pour le surplus, sans limite[1].

En Reuss branche cadette, où l'impôt foncier ne représente que 18 0/0 de l'impôt personnel, ce dernier a ses particularités. Le devoir de déclaration ne commence qu'au-dessus de 3.000 M. Alors qu'en fait, exemption est accordée jusqu'à 550 M., les communes y sont soumises sans minimum. Les étrangers propriétaires dans la principauté sont taxés si leurs biens représentent plus de vingt unités, car on a adopté ce mode. Il a du reste des avantages

[1] Un revenu de 100.000 M. paiera donc 396 + 88.000 × 4 1/2. Ensemble, 4,356 ou 4,35 0/0.

lorsqu'on veut que l'impôt soit aisément mobile. L'impôt n'atteint 4 0/0 que pour de très grosses cotes[1].

Schwarzbourg-Sondershausen n'a pas diminué ses impôts réels et ce n'est pas ici qu'ils sont descendus au rang d'impôts accessoires. Les biens ruraux sont taxés à 6 0/0 de leur revenu, les maisons à 2 1/2 0/0 de leur valeur locative Certes, en d'autres pays, ce taux semblerait modeste mais jamais, en Allemagne, les terres n'ont été plus imposées, même au temps où les impôts personnels étaient inconnus[2]. Mais les budgets ont grossi. En 1877, — pour ne prendre que les données relativement récentes, — celui de Sondershausen était de 2.150.000 M. Il est de 3.400.000 M., à présent. C'est à l'impôt personnel qu'on a recours. « Classensteuer » jusqu'en 1894, il est procentuel depuis lors. Il donne 70 0/0 des impôts directs.

Nous retrouvons cette proportion à Schwarzbourg-Rudolstadt. Dans les deux principautés, le devoir de déclaration n'est que pour les forts revenus, mais à Rudolstadt, le tarif est mensuel. De 1 à 350 M. : 5 pf. par mois ou 60 pf. par an[3]; de 18 à 20.000 M. : de 54 par mois, 648 par an ou de 3,60 à 3,44 0/0. Au-dessus : 6 M. mensuels ou 72 annuels, par 2.000 M. de plus.

Lippe-Detmold a conservé ses impôts fonciers, tout en implantant celui sur le revenu général avec les perfectionnements prussiens : minimum d'existence, réduction d'impôts pour les sociétés par actions. Schaumbourg-Lippe, sur les 248.000 M. d'impôts directs, en reçoit 150.000 de l'impôt personnel. Il y est divisé en 29 classes ou catégories et le montant à payer est indiqué par mensualités. Par exemple, de 300 à 450 M. de revenu annuel, la mensualité est 0,20 pf. soit 2,40 par an, c'est-à-dire 0,80 0/0 pour le plus petit revenu, 0,53 0/0 pour le plus gros. La même obser-

[1] V. pour les capitaux de l'État, § 180.

[2] L'impôt sur les bâtiments est revisé tous les quinze ans. Celui sur les terrains est immuable et nous renvoyons aux observations présentées plus haut (p. 491).

[3] Il s'agit de sommes minimes. Néanmoins, le taux est de 2 0/0 pour 30 M. et de 0,20 0/0 pour 300!

vation peut se faire pour la plus haute catégorie. Elle va de 60 à 72.000 M. et paie par an 2.160 M. ou 3,60 0/0 pour ceux qui ont le moins, 3 0/0 pour ceux qui ont le plus.

Nous avons vu qu'entre le Domaine et le fisc, entre le souverain et le pays, aucune obligation financière ne subsiste en dehors de la contribution forfaitaire du prince. Il ne perçoit aucun impôt, supporte les frais de sa cour à lui seul. Une seule exception se retrouve. Le pays doit le Prinzessinsteuer comme en Mecklembourg. Pratiquement, la clause doit probablement rester lettre morte, mais elle indique toute une série de relations qui ne concernent certes pas un exposé financier. Elle est une survivance d'un passé, d'ailleurs récent, et elle prouve qu'entre ce passé et le présent, il n'y a eu ni brèche, ni solution.

§ 185. — Essayons de résumer ce que nous a montré cette revue trop rapide et plus superficielle encore des systèmes tributaires des petites monarchies. Presque partout, un Domaine dont la jouissance a été transmise en tout ou en partie à l'État par la Maison régnante. A défaut, une subvention. Tout à fait exceptionnellement, la caisse publique profite de la circulation amenée par la présence du prince.

Comme complément à ces ressources et, en certains cas, pour suppléer à leur défaut, des impôts dont le principal est partout l'impôt général sur le revenu, copié souvent sur le système prussien, mais ayant gardé ailleurs ce caractère d'impôt par classe, de « classensteuer », auquel la Prusse a renoncé. Nulle part, cet impôt principal n'est unique. Il est partout accompagné des contributions foncières et des patentes. En Anhalt même, où l'impôt sur la fortune et celui sur l'industrie semblent n'en former qu'un supplément, nous avons vu qu'ils en sont distincts, et par l'objet et par la nature, s'ils se confondent avec lui quant à la répartition. Le Brunswick possède bien, comme la Prusse, un impôt sur la fortune absolument personnel et, comme elle, abandonne aux communes la plus grande partie de l'impôt réel.

En dehors même de l'existence de taxes réelles, dont

l'importance diminue surtout relativement, l'impôt sur le revenu général n'est pas soumis partout aux mêmes règles. La limite inférieure à partir de laquelle il est perçu, la progressivité et le mode de progression de son taux, la façon de l'établir, les modérations qu'y apporte l'humanité ou celles que lui impose la loi d'Empire de 1871, tout cela diffère d'État à État. Le principe général de la déduction du passif est accepté partout, mais nulle part n'est appliqué de même. Ici l'impôt lui-même est soustrait du revenu qu'il frappe. Là, on n'en soustrait que le montant des impôts réels. La prime d'assurance contre l'incendie forme partout une charge réductible, mais celles d'une assurance sur la vie ne sont pas dans tous les États considérées comme telles. Le mode de supputation des revenus diffère. Dans cette principauté, on fait masse de ceux de toute la famille, plutôt de tout le ménage ; ailleurs, on calcule séparément celui des individus.

§ 186. — A cette diversité vient s'en ajouter une autre. Tous les pays ont, bien entendu, des taxes successorales Tous — du moins, tous ceux que nous étudions — en exemptent les descendants en ligne directe[1]. Aucun n'a, jusqu'à présent, adopté la progressivité de la taxe, mais, à côté de ces analogies, reste la différence fondamentale du taux de ce prélèvement par l'État.

C'est là, incontestablement, une source de difficultés pour les particuliers. Encore ne faudrait-il pas se l'exagérer, car elle consiste surtout en ce qu'ils connaissent difficilement les charges qui leur incomberont, s'ils acquièrent des intérêts dans plusieurs États. Les agents du fisc se chargent de les renseigner. Ce n'est pas seulement en Allemagne, mais dans des pays parfaitement « uns » et centralisés, que le contribuable ne peut absolument pas prévoir le montant de sa feuille d'impôts, ou calculer exactement ce qu'il paiera pour une succession. Il n'en résulte pas d'ailleurs que l'Allemand, de par son ignorance, paie plus qu'il ne doit.

[1] Pour le moment, car on parle fort de renoncer à ce principe.

M. Wagner cite un exemple, imaginaire bien entendu, qui montre tous les inconvénients de la multiplicité des tarifs et qui épuise le sujet. Il suppose un fonctionnaire civil *prussien* habitant *Dresde* depuis sa mise à la retraite, possédant une ferme à *Weimar*, une maison qu'il donne à bail en *Mecklembourg*, de l'argent prêté sur *hypothèque* en *Bade*, des titres de *divers* États, et gagnant quelque argent là où il réside. On conviendra que si l'on peut arriver à résoudre un pareil problème fiscal, il ne s'en présentera aucun d'insoluble. Or, M. Wagner même donne la solution : un Allemand ne peut être soumis à aucun impôt direct que dans l'État où il a son principal établissement. Sauf deux exceptions : les biens fonciers sont taxés par le pays où ils sont situés, les traitements et pensions par celui qui les paie. Ajoutons à cela la prohibition de la double imposition et notre ancien fonctionnaire paiera exactement comme si les diverses sources de revenus qu'il a le bonheur de posséder étaient situées dans un même pays.

D'ailleurs, la question ainsi posée, l'est incomplètement. Les apôtres allemands de l'unité de taxation n'insistent pas sur les inconvénients matériels de la diversité. Ils savent trop qu'on pourrait opposer à ceux-ci des avantages nombreux et que la décision serait difficile. Ils parlent au nom d'un principe qu'ils veulent faire triompher jusque dans ses plus lointaines conséquences.

« Qu'une fédération d'États, disent-ils, comporte la diversité fiscale chez ses membres, soit! mais un État fédéral ne peut se passer de l'unité en pareille matière ». Pourquoi?

Sinon dans les aspirations du pays qui y possède l'hégémonie, du moins dans la nature de son pacte, dans la réalité des choses, l'Allemagne ne se rapproche certes pas plus de l'unité que l'Amérique du Nord, surtout que la République helvétique. Or les États-Unis et la Suisse ne croient pas que l'uniformité en matière d'impôts soit une condition vitale. Cette uniformité ne peut aucunement être comparée à celle du droit civil ou commercial. Il était de nécessité évidente et absolue qu'un ensemble de lois iden-

tiques présidât aux rapports des sujets de divers États Allemands et, dès lors, tout naturel que ces mêmes lois fussent adoptées pour les relations dans l'intérieur même des États. Mais, si personnel que soit devenu l'impôt, ni son assiette, ni son paiement ne peuvent donner lieu à un rapport international.

Que cette unité soit le couronnement de l'édifice, la consécration des valeureux efforts accomplis pour transformer l'Allemagne en un État unitaire, qui le nierait? mais elle n'est pas la voie qui conduit vers ce but. Elle n'est possible que lorsque ce but sera atteint.

La dose d'uniformité, si j'ose m'exprimer ainsi, qui existe actuellement dans les organisations financières, est le maximum de ce que peuvent produire une idée, un système. Au delà, ils se heurteraient à la nature des choses. On peut aller plus loin et affirmer qu'ils ne sont arrivés au résultat actuel qu'en violentant ces choses, en méconnaissant les nécessités qui en dérivent. La constitution fiscale d'un pays, comme les institutions politiques, quoique à un moindre degré, ne peut pas être établie entière d'après un modèle observé à l'étranger. Elle est fonction des conditions nationales, doit différer, si elle veut vivre, dans un pays agricole et un pays industriel, dans une région où l'épargne a accumulé les capitaux et dans une autre riche seulement d'initiatives. Quelle meilleure preuve que le désaccord entre les régions de ce même royaume prussien, entre le Nord-Est et le Sud-Ouest? Dans la première ivresse de l'unité, sous la puissante impression des victoires prussiennes, dans la hâte générale de se placer au premier rang des idées, d'enlever son titre de « première personne morale » à la grande nation qu'on ne croyait pas assez vaincue tant qu'elle conserverait la primauté de la civilisation, on a suivi l'exemple de Berlin, on a confondu les règles financières avec celles de l'éthique sociale. On a cru à la possibilité d'une administration fiscale faisant de la « social politik ». Par cela même que tel État pouvait supporter cette expérience, tel autre ne le pouvait pas. Ce qui donnait une élasticité nouvelle à un budget purement d'im-

pôts compromettait un budget surtout domanial. Tel impôt sur l'industrie qui, en Anhalt, associait légitimement l'État à la prospérité d'une industrie qu'il n'écrasait pas, empêche cette industrie de naître dans tel grand-duché où l'on a taxé des espérances plutôt que des réalités.

Les penseurs songent à compléter ce qui a été fait. Les hommes pratiques, c'est-à-dire la grande majorité des gouvernements et la presque totalité des producteurs, voudraient, sinon retourner en arrière, du moins interrompre cette évolution de l'impôt, s'adresser de nouveau aux sources auxquelles on peut le plus demander sans les tarir.

Certes, entre les États allemands beaucoup plus encore qu'entre les divers pays d'Europe, l'uniformité grandit, les différences diminuent. Certes, on peut prévoir l'effacement des conditions locales, qui rendra possible ce qui est chimérique aujourd'hui. Jusqu'alors les budgets seront établis sur des bases qui seront différentes de pays à pays. Le mode de perception, la procédure fiscale pourront devenir plus semblables. Les rares États qui ont encore l'impôt par classes, comme Cobourg et Gotha, ou l'impôt sur le revenu classifié, comme Anhalt, y substitueront, sans doute, la taxe rigoureusement procentuelle. L'unité de tarif sera plus longue à obtenir et tant que dureront les conditions économiques et sociales actuelles, chaque État continuera de demander la plus grande part des impôts à la catégorie de biens qui, dans ses frontières, peut le mieux supporter ce fardeau.

§ 187. — C'est précisément cette dépendance entre le régime financier des États et leur vie politique qui excuse cette longue exposition des organisations fiscales. Nous rentrons dans notre vrai sujet en recherchant quels sont les droits de la Diète dans les petites monarchies.

Ils sont peut-être mieux précisés qu'ailleurs dans le Grand-Duché d'Oldenbourg. « Sans le consentement de la Diète, aucun impôt ne peut être établi, ni *perçu*, aucun emprunt contracté[1] ».

[1] Const., art. 187, § 1.

Ici, une disposition plus impérieuse que dans la plupart des textes. Aucun impôt ne peut être *perçu*. Par conséquent, il suffit que le Landtag ne vote pas un impôt ancien pour que celui-ci soit supprimé. La plupart des textes n'accordent aux Chambres que la faculté de s'opposer à des impôts nouveaux ou à la modification d'impôts existants. Mais le paragraphe suivant intervient pour enlever à cette faculté ce qu'elle peut avoir de dangereux. « La Diète ne peut refuser son asssentiment au maintien des impôts *existants,* en tant qu'ils sont nécessaires à un exercice du gouvernement conforme à la constitution du pays et à ses devoirs fédéraux et, en particulier, à l'acquit des obligations créées par les lois fédérales ou nationales, ainsi que celles de droit privé [1] ».

Ces règles sont remarquables, moins par ce qu'elles prescrivent — car elles expriment ce qui est pratiqué dans la majorité des monarchies — que par la précision dont elles sont revêtues. La constitution leur donne et une sanction et une facilité d'application.

Les dépenses permanentes, pour l'armée, le corps judiciaire et l'administration, sont fixées par un règlement — appelé « Régulative » — établi d'accord avec la Diète et cette « régulative » reste en vigueur tant qu'elle n'est pas modifiée par la même entente qui l'a créée. La restriction mise aux droits de la Diète n'est donc ni vague ni extensible. Les « obligations créées par la loi nationale » sont donc précisées et, si le Landtag les méconnaît, ce ne peut être sans le savoir.

S'il le fait, pendant six mois après son refus, les impôts directs existant continuent à être perçus. Pour les contributions indirectes, aucun délai n'existe, mais leur produit, après ce délai d'un semestre, reste immobilisé dans les caisses de l'État jusqu'à ce qu'un nouveau Landtag ait statué.

L'accord est-il impossible, même après de nouvelles élections, le cas est soumis, soit à des arbitres choisis spé-

[1] *Ibid.*, § 2.

cialement, soit à la Cour d'État[1] à laquelle on attribue la compétence arbitrale. Si l'une des parties croit devoir recourir contre la décision, l'instance d'appel est le Conseil fédéral, en vertu de l'article 76 de la constitution de l'Empire[2].

Dans un État fédéral seulement, on peut ainsi recourir à une juridiction de seconde instance, indépendante dans une très large mesure, des intérêts qui lui sont soumis. Mais, jusqu'à ce degré, la procédure oldenbourgeoise est très remarquable. Répétons-le : parce qu'elle établit les droits et devoirs réciproques du Gouvernement et de la Diète avec une telle précision qu'elle arrive à faire, d'un conflit politique, une controverse juridique et, par cela même, permet d'y mettre fin en le rendant susceptible d'être jugé.

La période budgétaire était, depuis longtemps, de trois ans. Le vote annuel du budget est une coutume et ne se rattache à aucun principe. L'importance actuelle des questions financières en Allemagne a décidé le Landtag à adopter, par une loi du 4 décembre 1902, la période annuelle.

§ 188. — Le Landtag de Weimar ne peut pas non plus refuser les « moyens nécessaires ». Ici, la sanction manque. Comme à Oldenbourg, le Gouvernement ne peut percevoir les impôts existants que pendant six mois. Après ce délai, commence une situation extra-constitutionnelle. Le grand-duc peut lever les impôts nécessaires, au besoin en établir de nouveaux, sans que la Constitution donne à ce conflit une solution légale.

Les prérogatives de la Diète de Brunswick sont moins simples, comme le veut la multiplicité des budgets et des caisses. L'administration des domaines ne lui est pas soumise. Les représentants ne sont appelés qu'à donner leur opinion lors de l'établissement du budget domanial, sans que le Gouvernement soit en rien lié par cet avis. Au contraire, ils

[1] V. § 194.
[2] La const. oldenbourgeoise désigne comme instance d'appel la Cour fédérale d'arbitrage. Il n'est pas douteux que ce soit, depuis 1871, le Conseil fédéral.

décident sur l'administration des biens monastiques, et c'est assez naturel puisque la moitié des charges pesant sur cette administration retombent sur le budget général.

Quant à celui-ci, nous trouvons encore la prescription constitutionnelle que « la Diète ne peut refuser de couvrir les dépenses obligatoires pour l'État[1] », mais sans que rien soit prévu pour en assurer le respect. Pourtant, on y arrive par un artifice du texte. Il distingue entre la « constitution des impôts » et la « loi des impôts ». La première fixe la nature et le montant des besoins publics, les bases et les proportions suivant lesquelles les charges correspondantes seront réparties. La seconde, la loi d'impôts, rend la perception exigible. Et l'art. 78 dit que la « constitution des impôts reste en vigueur tant qu'elle n'est pas modifiée ». La « loi d'impôts » doit être votée à chaque période triennale.

La délégation de la Diète, permanente en Brunswick, collabore au contrôle et, en cas d'urgence, donne au Gouvernement les facultés provisoires dont il a besoin.

Tous les autres États imposent à leurs Chambres le vote de ces impôts nécessaires tantôt en accordant, tantôt en refusant au Gouvernement la faculté de percevoir les taxes déjà établies. En l'absence de juridictions compétentes pour décider des conflits, la différence reste théorique. Quelques particularités se relèvent : en Anhalt, par exemple, où le consentement de la Diète n'est requis que pour les impôts nouveaux, on lui a récemment accordé la faculté de fixer à chaque exercice la quotité de l'impôt sur le revenu et, par suite, on lui a confié la fixation du budget des recettes. En Saxe-Cobourg et Gotha, des règles spéciales sont rendues nécessaires par la diversité des budgets. Si l'un des Landtag particuliers refuse une dépense commune nouvelle, les choses restent en l'état. Quant aux dépenses communes déjà acceptées, elles constituent une obligation contractuelle et sont par suite obligatoires pour les deux duchés. Le cas peut se présenter que la Diète commune ait déjà engagé des dépenses qu'une des Diètes parti-

[1] Const. Brunsw., art. 173.

culières se refuse à acquitter pour sa part. Cette part est alors considérée comme une charge légale et le duché dissident doit la supporter, fût-il obligé pour cela de contracter un emprunt ou d'établir un impôt nouveau. L'obligation cesse, bien entendu, dès que l'engagement du Landtag commun se termine ou qu'il peut être rompu.

En Reuss ligne aînée, le Landtag, s'il veut diminuer le montant d'un crédit demandé, doit indiquer comment, selon lui, l'économie qu'il souhaite peut être faite sans dommage pour le bien général. Mais, après cette formalité, la proposition du Gouvernement n'est refusée que si les 2/3 des votants se prononcent contre elle. Le Gouvernement persiste-t-il, il peut pourtant encore exiger les impôts pendant un an, à la condition de convoquer dans les six mois une nouvelle Diète. Celle-ci continue-t-elle à refuser le vote demandé, la question est soumise au Conseil fédéral.

Reuss-Greiz est une bien petite monarchie. Les conflits financiers qui peuvent s'y produire n'excitent certainement pas l'intérêt général. Les dispositions de sa loi fondamentale n'en sont pas moins dignes de remarque. Elles nous montrent qu'entre un gouvernement qui demande un crédit, une Diète qui le refuse, il peut y avoir un antagonisme de droits, il peut y avoir lieu à une action juridique, qu'il existe un juge pour en décider, que ce juge, — rien moins que l'assemblée des gouvernements de l'Empire, — reconnaît sa propre compétence en cette matière. Le droit du Gouvernement à l'obtention d'un crédit! Et l'existence d'un moyen pour le faire triompher ! C'est un exemple, qui pour être minuscule, n'en est pas moins probant, de la nature particulière de la monarchie allemande et de ce qu'est l' « État de droit ».

§ 189. — Deux institutions, l'une excellente, l'autre déplorable, existent dans la plupart des monarchies allemandes. La première, l'assurance d'état contre l'incendie est, en général, particulière à chacun des États qui la possèdent. La seconde, la loterie, réunit d'ordinaire plusieurs pays en un consortium d'exploitation. En règle générale, tout pro-

priétaire doit assurer son immeuble au moins pour les 4/5 de sa valeur. L'assurance est faite par l'État, au moyen d'une caisse spéciale. Les primes sont versées entre les mains des percepteurs, de la même façon et sous les mêmes pénalités que les impôts directs. Les exceptions s'écartent de cette règle de deux façons : ou, comme en Prusse[1], en Bavière et en Brunswick, l'assurance n'est pas obligatoire, mais, si l'on veut s'assurer, on doit recourir à la Caisse nationale (ou provinciale) d'assurances; ou bien, au contraire, comme en Saxe-Meiningen ou dans Schaumbourg-Lippe, l'assurance obligatoire peut se faire à une des sociétés privées agréées par l'État.

Cette seconde exception s'écarte moins que l'autre de la règle commune. Il est évident que le bon côté de cette règle, ce n'est pas de réserver à l'État le monopole de l'assurance. C'est d'imposer aux propriétaires d'immeubles une prévoyance qui est utile non seulement à eux-mêmes et à leurs enfants, mais à ceux qui leur ont accordé un crédit, à leurs voisins, à l'intérêt général. A notre époque, qui estime si peu la prudence personnelle qu'il est partout question d'y suppléer par des sacrifices imposés à la masse, on peut difficilement blâmer le soin qu'a l'État de diviser, d'éparpiller les dommages de l'incendie pour les annihiler en fait. La prime nécessaire constitue bien un impôt, spécial par son objet, mais un impôt. Il ne pèse que sur les propriétaires, en raison même de leur richesse. Si petit soit-il, il pourrait gêner ceux qui n'ont qu'une chaumière. Un minimum de risque assurable répond à cette considération.

Mais, puisque c'est un impôt spécial, servant uniquement à indemniser les sinistrés, il doit être réduit au minimum, ne défrayer que le moins possible de rouages administratifs, ne donner de bénéfice à personne. De là, l'action de l'État dans la majeure partie du pays. Précisément parce qu'il l'oblige à s'assurer, il doit garantir au contribuable

[1] En dehors des villes de Berlin, Breslau, Stettin et Thorn, et des districts de Cassel, Wiesbaden et Sigmaringen, où agit la règle générale.

qu'il ne lui sera pris que le strict nécessaire et il ne peut donner cette garantie qu'en agissant lui-même. Seul, il peut n'attendre aucun bénéfice de ses opérations; seul, il peut les conduire à l'aide d'un personnel déjà rémunéré, sans frais généraux et avec le minimum de frais spéciaux (estimation, contrôle, etc.).

Les assurances monopolisées par l'État dans un but de lucre, constituent une opération financière mauvaise en soi, dangereuse dans ses suites. Si l'État s'en charge en sa qualité d'organe supérieur de la mutualité, il accomplit ce qui rentre essentiellement dans sa mission.

§ 190. — L'autre institution, la loterie, est difficilement qualifiable. La Prusse a la sienne, la Saxe de même. Hambourg et Lubeck font de l'exportation en cette matière et chacun de nous a reçu des invitations à participer à leurs tirages. Celle de Brunswick est plus importante que ne le feraient croire les dimensions du duché. Sa clientèle s'étendait dans tout le centre et le nord-ouest de l'Empire. Elle a suscité des concurrences. Les États thuringiens — les duchés saxons, les Reuss et les Schwarzbourg — unis à l'Anhalt et aux deux principautés de Lippe, ont créé en 1897 la « Loterie Anhalt-Thuringienne » et, aussitôt, interdit l'entrée du territoire de cette union à tout billet d'une entreprise concurrente. On a ainsi divisé l'Empire en circonscriptions. La liberté de circulation, garantie par la Constitution, et celle du commerce, s'arrêtent aux billets de loterie. Les bénéfices de l'Anhalt-Thuringienne se répartissent entre les divers budgets suivant une proportion que nous ignorons. Ils figurent à celui de Schaumbourg pour 16.000 M., à celui de Meiningen pour 100.000. C'est donc peut-être la population qui sert de base au partage.

§ 191. — Dans tous les budgets, on trouve aux dépenses la « contribution matriculaire », aux recettes la « part à l'excédent des impôts d'Empire ». Avant de revenir sur la nature de ces deux rapports financiers, il est bon d'en mon-

trer la marche par quelques chiffres, peu nombreux d'ailleurs :

	1880	1885	1890	1895	1900
	—	—	—	—	—
Contributions matriculaires...	81.671.000 M.	122.437	312.415	396.000	527.662
Excédents versés par l'Empire.	38.243	115.792	378.914	400.126	514.940
	— 43.438 [1]	— 6.645	+ 66.499	+ 4.126	— 12.722

Ainsi, par une progression qui ne se ralentit pas, qui s'accentue au contraire, l'Empire a demandé 81 millions en 1880, près de sept fois plus vingt ans après. Aussi, lorsqu'on cesse d'étudier l'Allemagne statique, si j'ose dire, pour l'observer vivante et agissante, on trouve, dans toutes ses monarchies, la plus profonde inquiétude au sujet de ce que réserve à l'Empire un tel accroissement des charges impériales.

Le système de la contribution matriculaire et de la réversion des impôts d'Empire a pu, pendant longtemps, déguiser la situation ou plutôt empêcher de la voir nettement. Ce n'est pas nous, mais, ce sont les plus chaleureux défenseurs de l'œuvre prussienne qui déclarent que ce système a, peut-être, une importance politique, une efficacité en matière de comptabilité, mais aucune au point de vue financier.

La vérité — et elle apparaît aisément — c'est que les contribuables particuliers paient intégralement cette contribution matriculaire en sus des impôts nationaux. Si le chiffre de la répartition excède celui de la contribution, c'est qu'ils ont payé plus que cette dernière par voie des impôts indirects au profit de l'Empire. Et, pour eux, contribuables particuliers, cette différence entre les sommes qui, d'après la conclusion que nous rapportions, avait seule une signification, n'en a aucune.

En est-il de même pour l'État envisagé comme entité financière? Évidemment, et pour deux raisons. Sa prospérité et sa gène sont faites de celles de ses sujets. Surtout, il ne vit que de la part que ses sujets pourront lui faire

[1] + correspond à un excédent pour les États — à un déficit pour eux.

de leurs ressources. Lors même que la plus grosse partie du budget vient des domaines ou des capitaux de l'État, la productivité de ces biens est une étroite dépendance avec la capacité d'achat des citoyens. Lorsque les Schaumbourgeois, à côté de 380.000 M. d'impôts, en ont payé 480.000 à l'Empire, le taux des premiers trouve une limite infranchissable et leur rendement est loin d'être augmenté. Tout cela est si évident qu'on ne peut que le rappeler et qu'on n'ose y insister.

Le budget des États porte en général un titre très significatif. On l'appelle « Haushalt », tout comme le ménage d'un particulier, et ce nom répond admirablement à la façon dont il est dressé presque partout. La composition du Landtag, où l'on a recherché la représention des intérêts, la proximité des ressources qu'il s'agit d'engager, des biens que l'on songe à taxer, tout cela s'unit à des traditions, à des coutumes, à des sentiments nationaux. C'est cet esprit de rigide économie qui a donné aux finances particulières une prospérité d'autant plus éclatante qu'elle a remédié à un désordre légendaire. Lorsque l'assemblée d'Empire, cette représentation du nombre pur, impose aux États telle lourde dépense, en la montrant comme un pas vers le progrès social, ils s'y résignent. Au moins, ces dépenses, c'est eux qui les ordonnancent, qui en surveillent l'emploi, qui les proportionnent aux résultats. Ils y apportent leur méthode, leur prudence. Quand, au contraire, l'Empire réclame de l'argent dont il fait tel usage qui lui conviendra, la résignation cesse, parce que la peur commence. Les capacités qui forment les Landtags tremblent, en se voyant entraînées par le nombre qui compose le Reichstag, comme tout être pensant quand la foule irraisonnante l'entraîne en l'étreignant.

§ 192. — Tout cela est perceptible à la moindre attention et tout cela explique pourquoi les champions de l'hégémonie actuelle plaident pour l'unité des tarifs d'impôts, pour celle des modes d'imposition. Ce serait un pas décisif vers

un stade plus décisif encore, celui de l'unité de budget. Unité qui ne permettrait plus de mesurer combien il faut sacrifier de nécessités régionales pour subvenir aux utilités de l'Empire. Et, mieux encore, elle permettrait de ne songer aux premières qu'après avoir desservi tout ce qui peut être assimilé aux dernières. On n'en est pas encore là. On y viendra d'autant moins que ce ne serait remédier à aucun péril mais, seulement, rendre plus malaisées encore les précautions qui peuvent l'écarter.

§ 193. — Le 13 janvier 1902, le baron von Stengel disait au Reichstag que « l'art d'amortir des dettes avec un déficit n'est pas encore inventé ». Or, l'Empire doit, sinon amortir sa dette, du moins ne pas l'augmenter. Le contraire diminuerait son crédit, dans tous les sens de ce mot, le mettrait dans une position d'infériorité vis-à-vis des États dont la bonne administration a su les préserver d'un pareil fardeau, malgré les difficultés que leur créait l'Empire même. Il faut donc, ou réduire les dépenses ou augmenter les ressources, ou faire les deux choses à la fois.

L'orateur qui s'exprimait ainsi est depuis quelques mois secrétaire d'État au trésor impérial. La réputation que lui ont acquise ses ouvrages, — qui servent de base, soit dit en passant, à toute étude sérieuse de droit administratif allemand — est un gage sûr du mérite de ses actes. Au premier rang, il veut mettre la suppression de la contribution matriculaire et la création d'un budget propre à l'Empire.

Les bilans particuliers verront ainsi leurs totaux diminués et ramenés à la réalité des choses. Les charges impériales seront en pleine lumière. Il restera à mettre fin au déficit.

La réduction des dépenses n'est pas impossible. Sans restreindre l'activité de l'Empire, on peut l'exercer à moins de frais. Les dépenses militaires sont peut-être incompressibles. Les dernières élections au Reichstag ne permettent guère de s'arrêter sur la voie de la « socialpolitik », mais on peut faire les mêmes choses sans compter ou en comptant. Dans la vie journalière, nous voyons que la même œuvre

coûte 100 à un particulier, dont les ressources sont limitées, et 200 à notre Gouvernement, dont les trésors sont infinis. Il suffirait, dans l'Empire, d'appliquer la parcimonie habituelle aux particuliers, aux communes et aux États d'Allemagne, pour diminuer de beaucoup les charges et le déficit. Si l'on veut amortir, il faudra recourir à des impôts nouveaux. Lesquels? Le nouveau secrétaire d'État ne veut pas, dit-on, d'un impôt d'Empire sur le revenu général. Les raisons excellentes qu'il expose valent également pour tout impôt direct. La transformation du système fiscal de l'Empire peut rendre moins visible, mais non pas diminuer, le poids des sacrifices que font à la collectivité les États confédérés. Ce résultat ne saurait être acquis que si l'Empire leur rend, en utilité, l'équivalent de ce qu'il leur prend en argent.

LIVRE X

LES GARANTIES

§ 194. — En Allemagne, comme dans tous les pays dont le développement a été évolutif, le caractère de l'État a traversé les quatre phases voulues par la nature des choses. Dès que le lien qui attachait les sujets aux souverains est apparu comme devant être réciproque et avoir pour conséquence des devoirs des souverains envers leurs sujets, tout au moins quand on lui a donné, pour condition de stabilité, l'intérêt qu'avaient ceux-ci au maintien d'une organisation qui leur était pesante, l'État est entré dans cette période que les Allemands appellent le Wohlfahrstaat, est devenu l'état d'intérêt public. On vit en lui, non plus seulement une puissance, mais une communauté, une communion, dont le but était le plus grand bien-être de ses membres. Le progrès, si théorique qu'il fût et qu'il dût rester, n'était pas nul. La conception que le lien d'état ne servait qu'à combattre avec plus de succès contre les pays voisins, impliquait la résignation à voir recueillir par le souverain, seul, les bénéfices de l'organisation nationale. La théorie du Wohlfahrstaat était une reconnaissance très explicite du droit qu'avait l'individu à partager ces bénéfices. Soutenue par des hommes comme Grotius, Puffendorff, Leibnitz et, plus récemment, par Stein lui-même, elle n'a pu manquer d'influencer, et profondément, l'évolution politique, surtout la marche des idées. Pratiquement, elle

ne pouvait pas régner seule et longtemps. Elle implique la soumission de l'individu à la direction collective. De cette observation, absolument exacte, que la nature n'est pas un simple total d'individus, — mais un organisme dont la personnalité n'est pas diminuée du fait qu'il est collectif — elle tirait des conséquences trop étendues. Elle méconnaissait cette vérité, au moins aussi certaine, que l'individu a une existence indépendante de celle de la nation, et que l'ensemble constitué par celle-ci ne peut vivre et se développer que si chacun des membres qui la forment peut librement exercer ses forces particulières à la recherche de son but personnel. En outre, cette théorie — dont les champions furent, en majorité — on vient de le voir — des hommes d'étude et non pas des dirigeants — lésait de plus en plus, à mesure qu'elle s'éloignait des réalités, des aspirations qui devenaient à chaque période plus fortes. Ce qu'on acceptait, en 1625, dans les enseignements de Grotius choquait toutes les idées acceptées à la fin du XVIII[e] siècle dans les écrits de Sonnenfels et surprenait lorsqu'on le retrouvait, au début du XIX[e], dans ceux de Stein. L'opposition que trouva alors le système du Wohlfahrtstaat peut se résumer dans cette phrase si souvent citée : « On n'a pas le droit d'obliger quelqu'un à être heureux[1] ». Dans sa forme qui veut être humoristique, elle exprime une idée pareille à l'axiome qui devait naître quelques lustres plus tard : « Charbonnier est maître chez lui ».

Par un procédé assez rudimentaire, on céda à la résistance que la réalisation de la théorie rencontrait dans tous ceux dont elle visait à faire la prospérité commune. Le procédé consista à scinder cette mission qu'évoquait l'État, à en restreindre l'amplitude sans en modifier ni la nature, ni les conditions d'accomplissement. On tailla à l'État, c'est-à-dire au Gouvernement, un domaine où il était absolument le maître qu'il aurait été dans l'ensemble de la vie de ses membres, si les idées de Puffendorff et de ses élèves avaient pu aboutir. Ce domaine comprenait les affaires militaires,

[1] « Mann kann Niemand zwingen glücklich zu sein. »

les finances, la police. Et ce dernier mot ne peut pas être compris dans le sens restreint que lui donne notre langue d'aujourd'hui. Il comprenait la surveillance et le contrôle de toute action dont l'effet n'était pas purement individuel. L'État de « prospérité commune, » trouvait, — aurait trouvé, plutôt, car il n'a jamais existé vraiment et complètement — une limite à son omnipotence dans la nature des choses. Se substituant aux activités individuelles, il n'aurait pas plus qu'elles été affranchi du frein des réalités. L'État qui fut édifié à sa place, l'État de police — puisque c'est ainsi qu'on le nomme ; — basé sur le départ des attributions, conservait pour lui toutes celles qui ne pouvaient se heurter à l'invincible résistance des lois naturelles, ou devenues équivalentes par une longue assimilation. Il aboutissait à une confiscation hypocrite des activités et des libertés, plus redoutable et plus pernicieuse que celle qu'il tendait à supprimer.

L'idée qui lui servait de base était pourtant si juste, la spécialisation des fonctions répondait si exactement à la structure du corps social d'alors, que cette forme d'état devait subsister. Il ne pouvait être question ni de revenir à l'État chargé de faire le bonheur, d'assurer la prospérité de tous ses sujets. Moins encore, d'aller à une forme où les forces propres de l'État seraient traitées comme non existantes, où la nation agirait comme le ferait une agglomération. Que, par le fait de cette structure sociale, il y eût des fonctions de l'État et des fonctions des individus, se confondant peut-être vers leurs limites, mais nettement distinctes dans leur masse, nul ne le niait. En cela « l'état de police » se rapprochait de la vérité. Pour qu'il l'atteignît, il fallait seulement que la démarcation qu'il avait tracée à l'origine fût réelle, et, en théorie, infranchissable. De nombreux et visibles poteaux-frontières devaient être plantés. Cette triple faculté, — finances, affaires militaires, police — devait cesser d'être résumée en ces trois têtes de chapitre sous le titre commun de « Droits souverains »[1]. Elle devait être

[1] « *Hoheit* ».

précisée en des textes compendieux, avec cette clause générale que, dans le silence des règles, l'État était sans pouvoir sur l'action qui n'était pas prévue.

La conclusion de cette sorte de traité fit naître l'État de Droit. Je dis « cette sorte de traité », car ce fut là une de ces nombreuses conventions qui n'amènent point la signature d'un instrument et qui n'en sont ni moins personnelles ni moins efficaces. Intervenant moins entre deux éléments politiques qu'entre deux forces sociales, elles ne font pas naître un principe de droit politique. Elles amendent le droit naturel.

Certes, de nombreux actes suivirent cette instauration de l'état de Droit, rien moins que les très nombreuses constitutions que vit éclore la période qui est celle de notre Restauration. Les textes, octroyés ou subis, organisèrent l'état de Droit, en dérivèrent, mais ne naquirent que parce que, désormais, les individus ne voulaient plus que leur domaine restât dans l'indivision avec celui de la collectivité. Cette volonté commune tendait — il faut se reporter à l'époque où elle fut si puissante, c'est-à-dire aux années qui suivirent l'invasion en Allemagne des idées de la Révolution et des armées de l'Empereur — infiniment moins à limiter le pouvoir du prince sur ses sujets qu'à borner l'action de l'État sur l'individu. Il faut le répéter, car là est l'origine de cette minutieuse précision des droits et devoirs des fonctionnaires, de la sévérité des sanctions mises à leur violation, coïncidant avec leur extension relativement très grande.

§ 195. — Les constitutions et les lois fondamentales ne pouvaient régler qu'en partie ce qui découle de la nature de l'État de droit. Une fraction leur échappait. L'autorité qu'a le corps politique — électeurs, classes politiques, souverains — sur la nation tout entière, ne peut être délimitée. Du moins, son bornage est impraticable dans les périodes ordinaires que peut, seules, prévoir un statut. C'est notamment dans les temps troublés que la volonté nationale arrive à se faire entendre. Toute organisation natio-

nale suppose un postulat : que la nation ratifie tout ce que décident ses organes politiques jusqu'au jour où elle les brise. De ce postulat, dérive l'acceptation présumée par le pays de toute mesure constitutionnelle prise par le corps politique. Ce furent les pays, les nations qui érigèrent l'état de droit. Leurs représentants et leurs gouverneurs ne firent que l'organiser.

De là, plusieurs sortes de droits ou, pour éviter une précision trop grande, de revendications possibles. D'abord, celles de la nation contre le corps politique ou, en d'autres termes, contre une institution régulièrement établie mais qui viole cette démarcation entre le domaine collectif et le domaine individuel — démarcation reconnue dès l'avènement de l'État de Police, que l'État de Droit n'a fait que rendre nette et infranchissable. A celles-là, aucun organe précis ne pouvait être assigné. Aucune juridiction ne pouvait être établie pour en connaître. Au moins autant que la précision de l'objet en litige, la personnalité du requérant, du plaideur est nécessaire à toute action judiciaire réglée. Celle de la nation est, essentiellement, imprécise, quant à la masse, quant au temps.

Au contraire, si le pouvoir législatif viole cette constitution tacitement consentie par la nation et édictée par ses organes, le point en litige devient perceptible et la violation peut être poursuivie par tous ceux que la Constitution garantissait contre tout acte pareil.

Si le pouvoir exécutif s'écarte des dispositions légales, soit en faisant ce qu'il ne peut légalement faire, soit en ne faisant pas ce qu'il doit faire, tout individu peut réclamer et demander qu'on lui rende le bénéfice de cette garantie, non pas secondaire, certes, mais supplétive de celle que donne la Constitution.

Cette sauvegarde de la Constitution, l'obligation de l'appliquer sont, d'une façon générale, attendues de la coexistence de deux facteurs législatifs. Le souverain n'a qu'à refuser sa sanction à l'acte de la représentation nationale qu'il estime anticonstitutionnel et cet acte n'est plus qu'une

simple manifestation, sans effet positif. A l'inverse, les Chambres ont partout le droit de contrôle, comme elles ont partout la faculté de recevoir les plaintes des particuliers, de se les approprier s'il y a lieu et de leur donner une suite qui va de la simple représentation au prince jusqu'à la mise en accusation des ministres. Il fallait qu'il en fût ainsi pour conserver l'équilibre voulu entre les deux éléments législatifs. En fait, le souverain, par sa seule abstention, rend inertes les décisions de la Diète et la réciproque n'est pas vraie, puisque les agents du pouvoir exécutif agissent, non pas en vertu des ordres donnés par le pouvoir législatif partagé, mais librement dans les limites indiquées par ce pouvoir. Ce moyen d'empêcher un acte inconstitutionnel faisant défaut aux Chambres, elles devaient avoir celui de réprimer toute faute de ce genre, d'en éviter le renouvellement en les châtiant. Dans tous les États, sauf en Prusse, on a institué la procédure qui doit être appliquée en cas de mise en accusation des ministres et, partout, sans exception, on a organisé la faculté de recours des représentants du pays.

On voit tout de suite que cette garantie est incomplète. Elle protège les droits constitutionnels soit contre le pouvoir exécutif, soit contre les tentatives des Chambres. C'est d'ailleurs la conséquence directe du système monarchique constitutionnel. Mais que deviendront ces droits constitutionnels si le souverain et la Chambre y attentent par voie législative [1]?

[1] Cette imperfection n'est pas propre aux monarchies. Un éloquent avocat disait récemment devant notre Conseil d'État : « Messieurs, dans une démocratie comme la nôtre qui est, en quelque sorte, dans l'état inorganique, et dans laquelle il n'existe pas de véritable pouvoir judiciaire protecteur du droit des citoyens, le pouvoir législatif est le maître. Il fait tout ce qu'il veut. Il fait à son gré table rase de tous les droits et, quoi qu'il fasse, nous lui devons, citoyens ou juges, notre soumission, sinon de cœur, du moins de fait ».

C'était pour répondre à la même nécessité que la Constitution de l'an VIII créait le « Sénat Conservateur ». Le résultat fut déplorable. Le choix des sénateurs l'était tellement que cette garantie donnée à la Constitution en amena la ruine. L'idée première était excellente. Elle instituait une Cour de cassation politique, un tribunal chargé de juger les lois par rapport à la Constitution.

Aux Etats-Unis, la Cour fédérale a précisément pour mission d'empêcher que la loi ne puisse dominer la Constitution. En Autriche, une institution, moins connue mais qui devrait l'être autant, le « Tribunal d'Empire », connaît de toutes les violations des lois fondamentales et leur enlève toute efficience. En Allemagne, rien de tel. Les « Cours d'État, » dans les pays où elles existent d'une façon permanente, où ce nom ne désigne pas uniquement la juridiction saisie du procès des ministres, ont en général des attributions purement pénales, quelquefois arbitrales. Elles ne « disent pas le droit ».

Nous trouvons ces Cours d'État en Saxe, en Wurtemberg et en Oldenbourg. Celle de Saxe, formée de six magistrats nommés par le roi et de trois membres de chacune des Chambres élus par leurs collègues, est appelée, en dehors des fonctions pénales qu'elle peut avoir, à interpréter les points de la Constitution que la Couronne et la Diète comprennent différemment. La cour d'État wurtembergeoise s'éloigne moins des juridictions américaines et autrichiennes. « Elle est instituée pour la sauvegarde de la Constitution. Elle réprime les entreprises contre elle ou les violations de ses règles. Le Gouvernement peut lui déférer les membres de la Diète ou de la Délégation, et les Chambres traduire devant elle aussi bien les ministres ou assimilés que les hauts fonctionnaires ». Elle n'en reste pas moins une juridiction purement pénale, qui ne peut être mise en mouvement que par le Gouvernement ou la majorité des Chambres. Elle rend plus efficace le contrôle du Parlement, plus grande l'autorité du Gouvernement, mais elle n'assure en rien la constitutionnalité des lois. L'institution ne laisse pas d'être utile, surtout en étant permanente. Ailleurs qu'en Wurtemberg, des délits contre la Constitution ne peuvent être poursuivis qu'en la personne des ministres responsables par fictions. Le tribunal *ad hoc* qu'il faut réunir à grands fracas ne saurait se montrer bien sévère pour une faute qui n'est pas personnelle aux accusés et on hésitera fort avant de le convoquer pour un résultat insignifiant ou

négatif. En Wurtemberg, les juges sont prêts. Si ce n'est pas l'auteur du délit qui comparaît devant eux, c'est un supérieur tellement direct que la responsabilité ne fait de doute dans aucun des deux cas.

En Oldenbourg, un titre spécial de la Constitution, — le XI[e] — est consacré à la « garde de la Constitution », énonce les mesures destinées à la sauvegarder. C'est, d'abord, le serment de l'observer que prête le nouveau monarque, ensuite le droit du Landtag de mettre en accusation les ministres violateurs de la loi fondamentale par actions ou omissions. La Cour d'État compétente *peut* aussi — nous l'avons vu au Livre précédent — être choisie comme arbitre d'un différend surgi entre le Souverain et la Diète. Elle *peut* être choisie, mais elle peut ne pas l'être. En tout cas, la sentence arbitrale est sujette à appel devant le Conseil fédéral.

L'organisation, en Oldenbourg comme en Saxe et en Wurtemberg, offre une issue aux conflits constitutionnels. Elle ne protège aucunement les particuliers contre une violation de la Constitution par les pouvoirs constitutionnels. Un exemple ne sera pas de trop pour éclaircir la distinction. On a beaucoup discuté en France sur la question de savoir si une dépense existante, maintenue par la Chambre, peut être réduite par le Sénat et si le Sénat avait la faculté de rétablir un crédit rejeté par la Chambre. La solution qu'ont reçue ou que recevront ces questions sera tacite. Une coutume s'établira et régira la matière, tant qu'un nouvel incident ne viendra pas ressusciter la controverse. En Saxe et en Oldenbourg, la question aurait été tranchée par la Cour d'État dont la décision eût acquis force constitutionnelle.

A l'inverse, si nos deux Chambres votent et si le Président de la République promulgue une loi (je prends à dessein un exemple absurde) excluant les calvinistes de tout emploi public, les protestants français ne trouveront aucune voie juridique ouverte. Il en serait de même dans tous les États d'Allemagne (sous les réserves provenant du lien fédéral). Ni à Dresde, ni à Stuttgard, ni à Oldenbourg, n'existe un tribunal qui puisse être saisi autrement

que par le Gouvernement ou la majorité de la Diète qui ont concouru à la formation de la loi attaquée.

§ 196. — La lacune est regrettable partout. Moins évidemment lorsqu'elle n'est que partielle, lorsque des dispositions constitutionnelles existent et qu'il ne manque qu'un moyen matériel de les protéger. En règle générale, une barrière n'a pas besoin d'être solide ou défendue et il suffit qu'elle indique la voie prohibée. Quelque naïf que semble être le raisonnement, là où des infractions des droits fondamentaux sont des violations d'un acte solennel, elles seront moins fréquentes et moins faciles que là où leur caractère coupable n'est indiqué d'aucune façon. Mais il serait digne de ces États de Droit, que veulent être les monarchies allemandes, d'offrir à tout Allemand une juridiction qui lui assurât les droits que la Constitution lui donne.

C'est un peu le rôle du Conseil fédéral. L'art. 76 de la Constitution de l'Empire, § 2, dit : « Les conflits constitutionnels qui s'élèvent dans les États de la Confédération dont la Constitution n'a pas établi de juridiction pour la solution de ces conflits sont, sur la demande de l'une des parties, amiablement aplanis par le Conseil fédéral ; s'il n'y réussit pas, il y est pourvu par une loi de l'Empire ». Cela semble donc très clair. Un particulier quelconque, jugeant qu'une loi de son pays est en désaccord avec la Constitution, et en l'absence d'une juridiction *ad hoc*, saisit le Conseil fédéral qui tâche d'obtenir que le législateur particulier renonce à son entreprise. A défaut, le Conseil fédéral, laissant là son rôle d'arbitre redevient législateur supérieur, fait une loi primant celle de l'état particulier et, si cette loi est votée au Reichstag, le requérant aura pleine satisfaction.

Voilà ce que l'on croit trouver et qui n'est pas dans l'art. 76. Les procès, si curieux, de la principauté de Ratzebourg le démontrent. Lorsque le grand-duc de Mecklembourg-Strélitz eut donné à ce petit coin de terre une constitution par États et que la majorité des élus refusa de siéger, les habitants soumirent leur cas au Conseil fédéral. Ils lui

montrèrent qu'un pays, petit ou grand, ne peut vivre longtemps dans cette situation unique, d'avoir une Constitution et de ne l'avoir pas. Une sentence intervint qui éclaircit en deux points le paragraphe que l'on vient de lire. La Constitution ratzebourgeoise, — en vigueur ou non, peu importe, — a soumis au tribunal de Rostock les différends qu'elle peut faire naître, et sans réserve d'appel. Le Conseil fédéral était donc incompétent. De plus, et c'est le point qui nous intéresse, la Haute Assemblée déclarait ne pouvoir connaître que des différends entre *pouvoirs constitutionnels*, non pas de ceux entre le Gouvernement et les individus [1].

La Constitution de l'Empire, pas plus que les Constitutions des monarchies particulières, ne donne donc à l'État de droit son couronnement naturel. Les juges de droit commun, d'un autre côté, ne peuvent examiner la constitutionnalité des lois qu'au point de vue de la forme et ne peuvent se refuser à les appliquer parce que leur substance est en désaccord avec les bases de la Constitution.

Encore une fois, cela n'implique pas la non-existence des droits constitutionnels mais, uniquement, qu'ils ne trouvent pas les sanctions juridiques que possèdent les autres droits, alors que la nature multiple de l'État permettrait de la leur assurer.

§ 197. — Le législateur est donc souverain en fait. Si sa souveraineté est soumise à des limites par la Constitu-

[1] On a remarqué avec raison que cette jurisprudence diffère de celle de l'ancienne justice d'empire qui connaissait de tout recours, d'un individu ou d'une classe, contre les violations des règles de droit public. Mais — et cette observation acceptée par tous les théoriciens allemands a son prix pour la classification du système actuel — les sujets des seigneurs, — les vassaux, si l'on veut — agissaient en qualité de sujets de l'Empire. Leur *partie*, c'était le seigneur, plus encore que le souverain, tenu de se plier aux règles impériales dans l'exercice de son pouvoir. L'instance était donc parfaitement explicable et, au fond, se rapprochait plus du recours administratif que des procès actuels.

A mesure que les seigneurs devinrent plus indépendants, que leurs seigneuries devinrent des États, cette procédure se fit plus rare et presque rien ne fut modifié par l'édit de 1654 qui enleva à l'Empire ce droit de révision.

tion, ces limites, c'est lui qui les fait respecter. Mais lorsque l'État agit autrement qu'en légiférant, en tout ce qui concerne les actes du pouvoir réglementaire et exécutif, le contrôle devient possible. Il peut en effet s'écarter des prescriptions de la loi, alors même que l'urgence, un danger public, l'état de guerre ne sont pas là pour le dispenser de les observer. S'en est-il écarté? Tel est le point dont une juridiction doit décider[1].

Ce peut être la juridiction civile ordinaire, devant laquelle la victime d'une action illégale administrative demandera une indemnité. Ou la juridiction pénale qui, avant de se prononcer sur la culpabilité d'un individu inculpé de rébellion ou de désobéissance recherchera si l'ordre qui n'a pas été obéi pouvait être légalement donné. Ou, encore, si un fonctionnaire lui est déféré pour excès de pouvoir.

Il y a déjà là un élément de répression pour les illégalités administratives. Il est complété par le devoir de surveillance des supérieurs aboutissant aux ministres responsables, surveillance dont l'efficacité est rendue certaine par les juridictions disciplinaires dont aucun État ou aucune administration ne sont dépourvus. Mais, judiciaire ou hiérarchique, ces procédures de révision ont deux inconvénients : l'un, le plus grave, c'est qu'elles punissent un acte qu'elles n'empêchent pas d'avoir des conséquences dommageables. Le second, c'est qu'elles mettent la garantie des citoyens dans des mains qui ne semblent pas être absolument indépendantes, ou en confèrent les soins à des hommes dont la compétence spéciale peut être mise en doute.

Même, avant cette date, la multiplication du privilège « non appellando » restreignait aux sujets des États minuscules cette apparence de garantie.

[1] Et cet examen de la conformité des actes du Gouvernement et des lois n'attente pas plus à la souveraineté de l'État que celui de la régularité formelle de la loi, auquel sont autorisés toujours, souvent obligés, les juges et les fonctionnaires. Le chef de l'État est détenteur de la souveraineté dont il doit user en conformité des lois. Si l'Allemagne ne connaît pas la séparation des pouvoirs, la souveraineté y est indivise entre le monarque et la représentation du pays et c'est se soumettre à elle que de ne pas la laisser assumer par un seul des éléments auxquels elle est commune.

Sans plus de préambule, c'est de ces considérations qu'est née la justice administrative.

Elle est venue tard en Allemagne où la plus ancienne institution de cet ordre a quarante ans à peine. Elle y était, à vrai dire, moins indispensable qu'ailleurs. La plupart des fonctions publiques y étaient collégiales et c'était là une garantie préventive équivalente à la garantie postérieure que donnent nos conseils de préfecture. Équivalente au moins, car les membres des collèges administratifs étaient responsables de la légalité de leurs actes, alors que nos conseillers sont naturellement irresponsables du jugement qu'ils portent sur les actes qui leur sont soumis. En outre, le chef de l'État, dans la plupart des pays, décidait librement sur les recours qu'on lui adressait. Indépendant de tous les individus, mis au-dessus de toutes les classes, aussi étranger aux dissentiments locaux qu'aux rivalités de partis et de districts, il était l'arbitre tout désigné, comme le juge suprême, insoupçonnable.

La transformation du système administratif, la substitution du fonctionnaire unique aux collèges supprimés et, d'autre part, l'expansion du système électif obligèrent à chercher une organisation qui rassurât davantage les administrés. Les partis politiques prenant de l'importance, rien ne prouvait que les fonctionnaires ne se laisseraient pas aller à favoriser les membres de la majorité, sûrs d'être protégés par ses élus si l'on recourait contre leurs actes. Bade donna, en cette matière comme en bien d'autres, un exemple qui fut bientôt suivi par la Prusse, la Saxe, le Wurtemberg, la Bavière. Plus récemment, par la Saxe royale, le Brunswick, Meiningen, Anhalt, Cobourg et Gotha, enfin Lippe.

§ 198. — Nul ne conteste que l'organisation française n'ait beaucoup influé sur le développement de la question administrative en Allemagne. Pourtant la similitude est loin d'être complète.

Avant tout, la « séparation des pouvoirs » n'est pas à la

base du système allemand. On n'a pas voulu en faire un dogme. On l'a prise comme un expédient. On admet qu'elle répond à la structure de l'État. Mais, tout en partageant entre des organes réciproquement indépendants les diverses fractions du pouvoir de l'État, on ne perd pas de vue que ce pouvoir est « un et indivisible[1] » et cette répartition des fonctions n'est admise, en dépit de ses avantages, que parce que l'unité, l'indivisibilité nécessaires sont assurées par la réunion des pouvoirs entre les mains du chef de l'État.

De cette différence de théorie, en proviennent d'autres d'ordre pratique. En France — par exemple — non seulement tout examen de la légalité d'un acte administratif est soustrait à l'autorité judiciaire mais, encore, le magistrat ordinaire ne connaît pas sans exception de tous les procès contre le fisc. Une partie de ceux-ci va au Conseil d'État ou aux Conseils de préfecture. En Allemagne, le fisc est constamment égal à un particulier et soumis toujours aux tribunaux civils.

Sous ces réserves et quelques autres, la justice administrative répond en Allemagne aux mêmes besoins, aux mêmes aspirations qui ont amené sa création en France. Sa structure varie d'État à État[2].

§ 199. — Le grand-duché de Bade fut, donc, le premier des États allemands qui donna à ses membres cette garantie contre les abus administratifs. La réforme de 1863 supprimait les « collèges » et les remplaçait par des fonctionnaires dont l'impartialité était impossible à espérer. La loi du 5 octobre de cette année-là, entrée en vigueur douze mois plus tard, institue deux cours administratives : comme

[1] Baron v. Stengel, *Dict. du dr. adm. all.*, vol. II, p. 713.

[2] Exposer les controverses qu'a suscitées en Allemagne la question de la juridiction administrative, ce serait vouloir résumer une littérature d'autant plus volumineuse que le problème a été débattu dans les huit États les plus importants. On se bornera donc à décrire la solution qu'il a reçue. La tâche n'est d'ailleurs pas sans difficulté, les organisations les plus récentes datant de 1900 et ne pouvant être connues que par les lois qui les instituent.

première instance, le Bezirksrat[1], comme seconde et dernière, la Cour de justice administrative.

La Cour de justice administrative est composée de cinq juges, qualifiés pour la magistrature ou l'administration supérieure, nommés à vie par le grand-duc, et, depuis 1880, pourvus de toutes les garanties d'indépendance données aux conseillers de la Cour d'appel.

La loi n'a pas fixé en principe ce qui relève de la juridiction administrative et s'est bornée à donner une assez longue énumération des cas qu'elle lui soumet. Elle a délimité plus généralement la compétence spéciale des deux instances. Le Bezirksrat n'est compétent que pour les différends de droit public entre communes ou entre particuliers, ou, enfin, entre unions communales (communes, cercles, etc.) et particuliers. Dès que l'État est partie intéressée, la Cour devient compétente, même en première instance.

Comme exemples de la compétence du Bezirksrat, nous trouvons :

L'appartenance, niée ou revendiquée, d'une personne ou d'un bien à une commune ou à un Kreis, les contestations sur les droits des membres d'associations d'intérêt commun (Chambres de commerce, Syndicats d'irrigation).

Les instances des fonctionnaires communaux contre la commune, au sujet de salaires, indemnités, etc.; les réclamations contre les contributions pour les routes, les écoles.

Enfin, un certain nombre d'affaires relatives à l'application des « lois sociales », assurances, retraites, etc.

[1] On rappelle que le Bezirksrat comprend : l'Oberamtmann, fonctionnaire grand-ducal et qui ressemblerait à nos préfets s'il n'était nommé à vie et ne devait justifier d'un diplôme d'aptitude, et de six à neuf habitants du district choisis par le Ministre sur une liste triple dressée par l'Assemblée du cercle.

En dehors de ses fonctions de justice administrative, le Bezirksrat doit donner son avis et, souvent, son assentiment aux mesures que prend l'Oberamtmann. C'est le premier essai — et il a parfaitement réussi — de l'association de l'élément « laïque » et des fonctionnaires gouvernementaux. V. § 132.

La Cour de justice administrative est, d'un côté, cour d'appel des décisions du Bezirksrat, de l'autre, instance unique et définitive dans trois groupes d'affaires :

A. Les conflits entre parties, si l'État est intéressé. A ce groupe, se rattachent les contestations en matière d'élections communales ou provinciales et, naturellement, les questions de nationalité badoise.

B. Les recours contre les actes ou décisions des autorités et nommément :

> Les règlements ou ordres des autorités de police des Bezirk.
>
> Les décisions de l'autorité centrale lésant l'autonomie communale (de commune ou de cercle), soit parce qu'elles imposent à la circonscription requérante une charge qui ne lui incombe pas légalement, soit parce qu'elles annulent une décision de ses représentants.

C. Les poursuites contre les fonctionnaires. Sur la requête du ministre intéressé, la Cour examine s'il y a eu vraiment excès de pouvoir ou omission de devoirs.

Si la recherche des détails secondaires de cette organisation n'est pas possible ici, ce qui précède en donne les caractéristiques : La première instance est portée, en règle générale, devant des élus du suffrage général. Ce n'est une garantie que contre un des inconvénients prévus, puisqu'on a vu, dans le développement du gouvernement, de partis la principale des raisons qui obligeaient à créer la juridiction administrative[1]. L'instance supérieure, en certain cas unique, est portée devant des magistrats inamovibles, en fait et en droit indépendants. La Cour de justice administrative est une cour d'appel et non pas un tribunal de cassation.

§ 200. — L'organisation prussienne date du 13 décembre 1872 et a reçu depuis lors de nombreux amendements.

[1] G. Meyer, D. Verwaltungsrecht, 1re éd., vol. I, p. 32.

Dès son origine, elle s'écartait comme aujourd'hui du système badois. Elle institue trois instances au lieu de deux. La première est la délégation du Kreis ou des villes assimilées à des Kreis[1]. Au-dessus, la délégation du Bezirk[2]. Au-dessus, enfin, et pour toute la monarchie, la Cour de justice administrative, séant à Berlin, comprenant un président, des présidents de section et le nombre utile de conseillers dont la moitié sont des magistrats, les autres des hauts fonctionnaires et qui, tous, sont nommés à vie et assimilés à des magistrats judiciaires, au point de vue de leurs droits et de leur indépendance.

L'instance inférieure, la Kreisausschuss, ne répond qu'imparfaitement au principe de la séparation entre justice et administration. La délégation de cercle est un organe administratif. Ses membres sont subordonnés au Gouvernement du district. Ils sont choisis par les délégués du corps électoral, c'est vrai, mais bien que fonctionnaires honorifiques, pourvus d'un « Ehrenamt », ils sont cependant fonctionnaires. Aussi, ne défère-t-on à leur jugement que les différends de droit public intéressant les communes de moins de 10.000 habitants.

La Bezirksausschuss remplit mieux les conditions qu'on peut exiger d'un organe judiciaire. Ses membres sont inamovibles. On leur a accordé l'inamovibilité et l'indépendance qu'ont les juges civils. En tant que fonctionnaires administratifs, ils sont soumis au contrôle du Président supérieur, mais, comme magistrats, ils ne relèvent que des tribunaux, s'ils commettent une faute ouvrant l'action disciplinaire. Toutes les instances de droit public qui ne vont point devant la délégation de cercle ou de ville, viennent devant celle du district, et elle connaît, en outre, des

[1] Cette délégation, Kreis ou Stadtausschuss, comprend le Landrat (dans les villes, le bourgmestre) et six habitants nommés pour six ans avec renouvellement biennal, par la Diète du Cercle (ou le Conseil communal). V. § 123.

[2] Comprenant le Président du Gouvernement de Bezirk et six membres, dont deux nommés à vie par le Roi et quatre élus par la délégation provinciale, en dehors de ses membres. V. § 125.

appels contre la décision de la première juridiction. La Cour de justice administrative est Cour d'appel, pour les sentences rendues en première instance par le Bezirkausschuss, de cassation pour celles dont le Bezirkausschuss a examiné l'appel.

Il va sans dire que la Prusse, comme les autres États, ignore l'autorisation préalable de poursuivre un fonctionnaire devant la justice ordinaire. La séparation des pouvoirs n'est pas entrée dans le droit allemand, qui n'établit que la division des organes. Sauf quelques rares exceptions, la justice ordinaire décide librement de sa propre compétence. Tout au plus, si la justice administrative doit intervenir d'abord, ou si, à son défaut, le tribunal d'Empire est consulté, c'est sur ce point unique : Le fonctionnaire a-t-il fait ce qu'il ne devait pas, ou omis de faire ce qu'il devait? En l'un et l'autre cas, l'action poursuivie cesse de relever du droit public. Le fonctionnaire n'est tel que lorsqu'il observe les limites légales des fonctions à lui confiées. S'il les transgresse, consciemment ou non, il perd le caractère public, devient un particulier et le magistrat ordinaire est compétent, sans difficultés[1].

§ 201. — La Hesse électorale, cet État disparu, avait créé, dès le milieu du XVIIIe siècle un organe judiciaire qui ressemblait fort à un tribunal administratif. Avec des différences, certainement, puisque la justice n'était pas alors séparée de l'administration. Mais, dominant ces différences de formes, une analogie de fonds reliait le tribunal de Cassel et nos juridictions modernes. Elle était dans l'identité de leur but : La protection des individus contre les illégalités commises par les fonctionnaires.

La Hesse grand-ducale n'était pas restée indifférente à

[1] La justice administrative prussienne, dans tous ses degrés, a reçu un grand nombre d'attributions fiscales, depuis l'introduction de l'impôt sur le revenu général. La Cour de Berlin qui — nous avons omis de le dire par souci de brièveté — délibère le plus souvent par sections nommées « Sénats » a, depuis 1893, une section spéciale pour les recours en matières d'impôts. Une des conséquences les plus certaines de l'impôt personnel est l'extraordinaire développement qu'il donne aux instances judiciaires contre le fisc.

l'exemple du pays homonyme et voisin. Depuis longtemps elle possédait, non pas des tribunaux administratifs, mais des collèges administratifs, devant lesquels se portaient les recours contre les mesures prises par des collèges inférieurs. En 1874, elle entra dans la voie où s'était engagée la Prusse et, comme il devait arriver un quart de siècle plus tard pour la réforme financière, elle y entra à pleines voiles, dépassant l'organisation qu'elle voulait imiter.

Comme la Prusse, elle a trois instances. La Kreisausschuss[1], la Provinzialausschuss[2] et la Cour siégeant dans la capitale. L'imitation ne pouvait être parfaite. Si le cercle hessois peut, plus ou moins exactement, être rapproché du cercle prussien, la province, en Hesse, diffère presque autant, quoique en sens différent, du Bezirk et de la province de Prusse. La similitude consiste donc surtout dans la tripartition.

La Kreisausschuss décide, en première instance, de trois groupes d'affaires, sans qu'il y ait à considérer le chiffre de la population du lieu où gît leur objet :

Les affaires de justice administrative proprement dite[3], où l'on range les instances en allodifications de biens, les questions de rachat de dîmes et servitudes, les conflits de bornage, etc. Puis, celles qui proviennent de l'administration communale : le droit de bourgeoisie ou d'appartenance, la participation au patrimoine communal, le refus ou la revendication des emplois municipaux ou paroissiaux, les questions intercommunales d'assistance. Enfin, les conflits administratifs : taxation des communes, annulation de leurs déliberations, réclamations électorales, taxes scolaires.

La délégation de province connaît d'abord, et sans exception, des appels de la juridiction inférieure et, en outre, directement des conflits intercommunaux, des questions

[1] Six habitants des cercles éligibles, nommés par le Kreistag et présidés par le Kreisrat (l'équivalent du Landrat prussien).

[2] Le directeur de la province, comme président, et huit habitants nommés par la Diète de la province.

[3] J'emploie la terminologie hessoise.

d'expropriation, des recours contre le Kreis même, en matière de viabilité. Nous trouvons partout le souci d'enlever, autant que possible, aux juges d'une division territoriale le jugement des recours contre les autorités de cette division. On ne peut évidemment pas y arriver quand il s'agit de l'État, mais l'on tâche d'y parvenir dans tous les autres cas.

Elle a aussi une autre compétence, que les auteurs allemands appellent de seconde instance, à tort, semble-t-il. Certaines délibérations du Conseil du cercle peuvent lui être déférées. De même, certains ordres du Kreisrat, c'est-à-dire de l'agent gouvernemental.

La Cour de justice administrative est composée de sept membres, assimilés à des magistrats. Ils sont pris parmi les hauts fonctionnaires, les conseillers à la Cour d'appel hessoise, les professeurs de l'Université et sont nommés, soit à vie, soit pour la durée des fonctions qui leur valent leur nomination. Devant elle, l'intérêt général est représenté et soutenu par un ministère public, relevant du ministre. Elle est uniquement Cour de cassation. La Cour prussienne doit examiner les affaires au point de vue du fait, puisque dans la majorité des cas les parties ont dû s'adresser directement à la juridiction de second degré; ce n'est qu'exceptionnellement, en Hesse, que la juridiction inférieure est laissée de côté.

Il en résulte que, la question de droit mise de côté, les justiciables n'ont pas la garantie que leur donneraient des juges indépendants. Ceux qui se prononcent sur leurs requêtes sont certainement indépendants vis-à-vis du Gouvernement. Ils le sont moins vis-à-vis de l'Assemblée du cercle et de la province qui les a choisis. Veut-on supposer réalisé le desideratum du système représentatif, admettre que l'élu ne dépend en rien de l'électeur? Soit, mais les juges du premier et du second degré sont choisis parmi les habitants de la circonscription, figurent dans un parti local, partagent les animadversions ou les sympathies communes, les apportent dans le tribunal qu'ils composent. Lorsque l'esprit professionnel aura fait son œuvre, que ces

citoyens seront devenus magistrats, leur mandat sera expiré et il ne sera pas renouvelé si, dans leurs décisions, on les voit trop souvent s'écarter de ce que la masse estime être la vérité.

Ne disons pas qu'il en est ainsi, mais reconnaissons qu'il pourrait en être ainsi, que rien dans l'organisation hessoise n'empêche qu'il en soit ainsi. La Cour de justice administrative n'offre pas un pareil danger. Elle en présenterait plutôt un autre, celui qui résulte de cette circonstance que la majorité de ses membres ne siège qu'en vertu de fonctions amovibles. Mais, en tout cas, elle est uniquement Cour de cassation et ne juge pas le fait[1].

§ 202. — Dès 1819, la Constitution wurtembergeoise avait pourvu à cette nécessité, de protéger les citoyens contre un abus du pouvoir administratif. Dans ses art. 36 et 37, elle autorise quiconque à se plaindre, à poursuivre sa plainte jusqu'aux degrés supérieurs de la hiérarchie et oblige l'autorité qui rejette une pareille plainte à motiver son rejet. L'article suivant est plus intéressant encore : « Si le plaignant ne juge pas devoir s'en rapporter à l'autorité, il peut adresser sa plainte à la Diète. Si les États reconnaissent que les *divers degrés hiérarchiques ont été parcourus* et que la plainte mérite d'être examinée, le Conseil privé est tenu, sur leur demande, de leur transmettre tous les renseignements utiles ».

On retrouve déjà cette condition de l'épuisement de la voie administrative imposée à tout recours contentieux. Par une marche un peu longue, un peu solennelle, on arrivait au but. Le Conseil privé tenait lieu de Haute-Cour administrative. Deux inconvénients subsistaient. Cette Haute-Assemblée était déjà chargée de veiller sur la Constitution, et il était malaisé de l'intéresser à la transgression incidente d'une loi secondaire. Elle était aussi organe de gouverne-

[1] L'imperfection théorique de la justice administrative hessoise est reconnue par l'auteur très distingué du « Droit politique hessois » dans la Coll. Marquardtsen, M. le professeur Kosack. Son opinion n'est pas acceptée en Hesse, pas plus que, d'ailleurs, ce que je dis plus haut.

ment[1] et le principe de la séparation de la justice et de l'administration était meconnu.

En 1855, on modernisa l'institution. La réforme ne dura guère et ne dura autant que parce que les événements extérieurs, de 1859 à 1870, rendaient malaisée une réforme fondamentale. Celle-ci fut promulguée en 1876 et complétée en 1879.

L'organisation qui date d'alors est simple, facile à exposer. Il n'existe pas de tribunaux administratifs inférieurs spéciaux. Leurs fonctions sont remplies, en général, par l'administration collégiale des cercles, — les Kreisregierungen — et, dans quelques cas spéciaux par la commission agraire, la direction des mines, le bureau supérieur des douanes, ou la commission pour l'abolition du lien féodal.

En tant qu'organes de jugement, les Kreisregierungen sont affranchis du devoir d'obéissance et ils ne sont subordonnés qu'à la Cour de justice administrative. Celle-ci est composée de membres inamovibles, dont la moitié doivent avoir subi les examens qui ouvrent la carrière judiciaire. Elle reçoit les appels contre les décisions de première instance et juge, en instance unique, ce que l'on pourrait appeler les différends internationaux, c'est-à-dire ceux d'unions d'assistance non wurtembergeoises contre une union wurtembergeoise ou d'une commune du royaume contre l'Empire.

Ses décisions sont définitives. Si l'administration dénie sa compétence après avoir succombé, la requête est jugée par une séance où sept conseillers au lieu de cinq prennent part.

Dans la loi de 1876, on ne trouve pas une définition générale de la compétence de ces juridictions. L'art. 10, en vingt-six longs paragraphes, énumère les cas qui y donnent lieu. On ne peut songer à les résumer et il serait oiseux de traduire un texte qui se trouve aisément. D'ailleurs, l'art. 1 contient l'essence de cette énumération : « La voie contentieuse administrative est ouverte à tous les litiges et aux

[1] Si bien que ses attributions ont passé au Conseil des ministres.

plaintes relatifs à des revendications ou des obligations de droit public.

En dehors de la liste fournie par l'art. 10, en dehors même des deux cas que l'art. 11 réserve à la Cour de justice administrative, l'art. 13, — inspiré, dirait-on, par les art. 37 et suiv. de la Constitution, — donne à chacun, individu, association, corporation, le droit de recourir devant la Cour de justice contre tout ordre ou toute décision des autorités, si cet ordre ou cette décision sont contraires au droit public, si les droits du plaignant en sont lésés ou s'il est contraint à l'exécution d'un acte qui ne lui incombe pas.

Cet article est éclairé par la discussion qui a précédé son adoption. Le rapport que fit alors le député Hohl — ou, du moins, qu'il présenta et qui est un modèle de concision et d'érudition, comme beaucoup de documents parlementaires qui nous viennent de Stuttgard — dit qu'il contient une garantie qu'il était nécessaire de donner aux individus contre la collectivité. Non pas seulement contre le Gouvernement. Il dit bien : contre la collectivité. Un fonctionnaire peut léser les droits d'une association hostile à la majorité parlementaire. Celle-ci laissera dormir sa faculté d'interpellation. Le ministre verra si le texte formel d'une loi n'a pas été heurté. Il n'examinera probablement pas le fait au point de vue du droit public. La Cour, au contraire, ne se soustraira pas à ce devoir.

M. Hohl s'appuie sur la loi autrichienne de l'année précédente instituant une Cour administrative pour tout l'Empire. Il montre qu'entre le Reichsgericht qui protège ses droits politiques et la Cour nouvelle qui veille sur ses droits en matière d'administration, le sujet autrichien ne peut être victime d'un abus sans que la réparation ne s'offre à lui. Et, dans sa pensée, diverses fois exprimée, acceptée par le Gouvernement, adoptée par les Chambres, la Cour de justice administrative wurtembergeoise doit être, à la fois, le Reichsgericht et le Verwaltungsgericht. La division du travail qui existe à Vienne entre ces deux tribunaux, et qui est matériellement avantageuse, se retrouve ici, le

contentieux administratif allant presque tout entier aux Gouvernements de cercles, la Cour ne s'en occupant qu'en appel et conservant par devers elle les plaintes en excès de pouvoir ou en lésion de droits[1].

Dans cette même discussion si brillante, il a été fait allusion à la réforme administrative qui, après avoir échoué deux fois, est sur le point d'être appliquée en Wurtemberg. Il fut tacitement entendu que l'organisation de la justice administrative serait modifiée quand cette réforme serait faite. Il est donc probable que ce qu'on vient de dire ne sera plus, bientôt, que de l'histoire. Cette réforme, on l'a vu, associe à l'administration des Oberämter l'élément laïque, c'est-à-dire non professionnel. Si les choses suivent leur cours logique, aux Kreisregierungen on adjoindra des délégués des corps électifs. De tout ce qui a été exposé jusqu'ici, il résulte que ce ne serait pas certainement un progrès vers une plus grande indépendance des juges. Il ne faut pas oublier que tout fonctionnaire en Allemagne ne peut être révoqué que dans des cas déterminés et constatés par ses pairs. C'est un caractère que les simples fonctionnaires des Kreisregierungen ont en commun avec nos magistrats, auxquels nous confions infiniment plus que l'issue d'un procès administratif.

§ 203. — L'organisation de la justice administrative en Bavière, qui date du 8 août 1878, est absolument spéciale. Son principe fondamental est que les autorités, supérieures ou moyennes, connaissent, comme organes de juridiction, des matières qu'elles gèrent comme fonctionnaires administratifs, sauf appel ou recours à la Cour de justice administrative de Munich. Donc, en commençant par les instances inférieures, les autorités communales ou de district, puis le Gouvernement de cercle (chambre de l'intérieur, exceptionnellement chambre des finances). En haut, la Cour avec son premier président, son président de sec-

[1] Sans distinguer, il est vrai, entre ceux qui dérivent de la Constitution et ceux que consacrent de simples lois.

tions, ses conseillers, magistrats nommés à vie sur la présentation du ministère uni et avec l'agrément du plenum de la Cour.

Il existe donc trois instances, la Cour étant en tout cas juge du fait. Le nombre des affaires dont le rouage supérieur décide en instance unique est très limité. Ce sont surtout les plaintes contre les Gouvernements de cercle ou les différends engendrés par la surveillance que l'État exerce sur les communes.

La loi donne toutes les garanties d'indépendance aux fonctionnaires lorsqu'ils se transforment en juges. Elle prescrit une procédure spéciale, plus simple, mais aussi prudente que la procédure civile. Cependant, peut-on dire que la Bavière possède des juges administratifs dans les deux degrés inférieurs? Comme elle est difficile à apercevoir, la frontière entre le contentieux et les recours administratifs, quand les mêmes hommes décident sur les deux! Le justiciable est-il mieux garanti maintenant que la Chambre de l'intérieur du cercle délibère comme corps judiciaire que lorsqu'elle délibérait comme collège administratif? N'aurait-on pas évité une complication, qui n'est pas autre chose, si l'on eût imité l'Autriche et laissé les instances administratives suivre la voie qu'elles parcouraient avant 1878 et, si le requérant était débouté et se jugeait lésé, en lui donnant accès à la seule Cour administrative?

Non pas qu'on doive critiquer cette organisation au nom du principe de la séparation des pouvoirs, puisqu'il n'est pas reconnu en Allemagne, mais dans toutes les monarchies on n'a cessé de réclamer la spécialisation des organes. Ici, nous trouvons l'administration se jugeant elle-même. Nous voyons que contre une décision du district, l'administré doit recourir à la Chambre de l'intérieur du cercle. Soit qu'il sollicite un meilleur examen de la question, soit qu'il soutienne que son droit est violé, juges et administrateurs sont les mêmes personnes, absolument les mêmes. En Prusse, les délégations de cercles, ou de districts, collaborent à l'administration, mais ne sont pas l'administration. Dans la plupart des cas, c'est une mesure prise par

le Landrat ou le président du district qu'on attaque devant elles. Elles n'ont jamais le pouvoir exécutif et celui-ci ne se confond pas avec la fonction judiciaire lorsque cette fonction leur incombe. En Hesse, il en est de même, étant donné surtout que la délégation provinciale n'a d'autres attributions importantes que l'exercice de la juridiction administrative.

Daus ce sens, on peut dire que l'organisation bavaroise est un trompe-l'œil, que les garanties contre les illégalités administratives viennent uniquement à la Cour de Munich. Il ne s'ensuit pas qu'elles fassent défaut mais, uniquement, qu'il aurait été meilleur de ne pas attribuer aux administrations inférieures un rôle qui ne peut être le leur.

§ 204. — Depuis la loi bavaroise de 1878, six autres États se sont donné une juridiction administrative. Ce sont par ordre de date : l'Anhalt, le Brunswick, la Saxe-Meiningen, la Saxe-Cobourg et Gotha, Lippe-Detmold et, enfin, la Saxe royale. De ces six institutions, aucune n'est fondée sur une loi plus claire, plus précise, aucune ne concilie mieux les divers buts à poursuivre que celle qui, le 7 mai 1888, a créé cet organisme en Anhalt. L'imitation du modèle prussien est évidente, mais avec combien d'améliorations! Au lieu de procéder « par énumération », de détailler, dans une longue série de paragraphes, les cas de compétence respective, alors que ces cas ne peuvent être énoncés que d'une façon abstraite, alors que le plaideur essaiera toujours d'y faire entrer ou d'en excepter son cas concret, la loi d'Anhalt a un seul article : La Cour de justice administrative du cercle[1] connaît des recours contre les autorités des communes. La Cour du pays[2] de ceux contre les autorités des cercles. La Haute-Cour[3] de ceux contre les autorités centrales.

En outre, la Cour de justice administrative du pays reçoit les appels contre la décision des Cours de cercle. La

[1] Kreisverwaltungsgericht.
[2] Landesverwaltungsgericht.
[3] Oberverwaltungsgericht.

Haute-Cour est instance d'appel pour les arrêts rendus en première instance par la Cour du pays, de cassation pour ceux qui proviennent des Cours de cercle et, bien entendu, décide sur les demandes en révision ou en reprise d'instance.

Un esprit latin, facilement séduit par la clarté, ne peut s'empêcher d'approuver une organisation aussi nette, aussi parfaitement symétrique. En outre, l'inconvénient aperçu en Prusse n'existe qu'au degré inférieur. La Cour de cercle est constituée par la délégation de cercle[1]. La Cour du pays est déjà spécialisée.

Elle comprend : le président du Gouvernement, deux conseillers nommés par le duc, dont un haut fonctionnaire et un magistrat d'Anhalt, deux autres élus par le Landtag.

Nous trouvons ici une singularité. Généralement, une instance supérieure est commune à plusieurs instances inférieures. Un chef administratif commande à plusieurs subordonnés. En Anhalt, au-dessous du ministère d'État, — qui gouverne, qui dirige les relations entre le pays et l'Empire, entre la couronne et la Diète, — existe le « Gouvernement du pays », qui administre la même étendue territoriale en restant étranger à une certaine zone où s'étendent les intérêts publics. De même, la Cour du pays, Landesverwaltungsgericht, a le même ressort que la Cour supérieure mais elle n'est compétente que pour les conflits d'ordre moins général.

La Haute-Cour est présidée par le ministre d'État, le président et le vice-président du tribunal de Dessau, deux hauts fonctionnaires nommés par le Duc, deux membres élus par la Diète.

N'y a-t-il donc rien à critiquer, dans cette organisation? Oui, certainement. Dans la Cour du pays, les membres nommés par le souverain le sont pour la durée de leurs fonctions. Ce n'est pour eux qu'un emploi accessoire, un « nebenamt ». Il dépend du duc de leur enlever leur siège

[1] Le Kreisdirektor et les membres du Kreistag élus pour six ans.

en leur donnant de l'avancement. Celui des deux qui est fonctionnaire a juré d'obéir à ses supérieurs. Se dégagera-t-il facilement de ce devoir, à jour fixe, en même temps que la loi le relève pour un jour de ce serment? Les conseillers élus par le Landtag peuvent être des hommes de parti. Or, on ne doit pas perdre de vue que la justice administrative n'a pas à constituer une branche du contrôle parlementaire. Elle doit se dégager de toutes considérations d'utilité, d'opportunité, de bien public même. Sa fonction est de juger, de « dire le droit ». Il est reconnu par tous, et partout, que la première condition pour qu'elle puisse s'en acquitter, c'est l'indépendance absolue de ses organes. Et cette indépendance ne s'obtient pas plus en demandant à la représentation populaire de choisir des juges à temps qu'en laissant au souverain le droit de désigner des fonctionnaires qu'il peut éloigner quand il le veut.

Les mêmes réflexions sont dictées par la composition de la Haute-Cour dont deux sièges seulement sont remplis suivant les règles vraies : ceux qui appartiennent *ex officio* aux deux magistrats supérieurs de Dessau dont les fonctions sont aussi inamovibles que possible.

A la vérité, ce sont plutôt des regrets que des critiques. Pour réaliser le mieux, il aurait fallu avoir des membres à vie, auxquels toute autre fonction eût été interdite. Sinon, la dépendance où ils ne seraient pas comme magistrats administratifs, les tiendrait par leurs autres attributions. Le territoire et le budget d'Anhalt s'accommodent mal d'une pareille spécialisation. En fait, d'ailleurs, l'organisation n'a jamais donné lieu au soupçon de partialité. Cela ne suffit pas, car on pouvait en dire autant des sentences que rendaient les administrations collégiales qu'on a cru devoir priver de cet ordre de juridiction. Il faut que le soupçon ne puisse pas naître ou qu'il soit écrasé aussitôt par l'impossibilité du fait soupçonné. L'Anhalt se rapproche de ce but, sans cependant l'atteindre.

§ 205. — Le Brunswick a adopté par sa loi du 5 mars 1895, une organisation assez semblable (*mutatis mutandis*)

à celle de la Bavière. Une Cour de justice administrative reçoit les appels des instances inférieures confiées à des organes d'administration.

Le duché de Saxe-Meiningen a, depuis 1897, une justice administrative dont la structure est semblable à celle de l'Anhalt. Nous y trouvons les trois instances : la Cour de cercle, la Cour du pays, la Haute-Cour. La compétence est plus longuement déterminée, sans avantage pour la clarté du partage. En revanche, la composition de ces tribunaux paraît plus judicieuse.

La Cour de cercle est formée du Kreisdirektor et de deux assesseurs élus par la délégation du cercle, pour six ans, parmi les habitants éligibles à la délégation même. La supériorité de Meiningen est qu'on sépare ainsi le tribunal administratif de la délégation qui administre, du moins qui participe à l'administration.

La Cour du pays est présidée par le chef de la section ministérielle pour l'Intérieur. A ses côtés, de deux assesseurs nommés par le duc. Si la Cour juge disciplinairement des fonctionnaires ou des conseillers municipaux, le chef de l'Intérieur, qui a eu l'initiative de l'accusation, est remplacé par un fonctionnaire ou un magistrat désigné par le duc. A la Haute-Cour, la base de la composition est identique, sauf que la présidence appartient au ministre d'État lui-même, et qu'aux deux assesseurs nommés par le Duc, s'ajoutent deux membres du ministère.

On voit que dès la seconde instance toute participation de l'élément électif disparaît. Le ministère responsable nomme les juges administratifs. Le Landtag, doté par ailleurs du droit de contrôle reste étranger à la nomination de ces magistrats comme à celle des magistrats ordinaires.

§ 206. — La loi lippoise, du 9 février 1898, ne définit que sommairement les matières qu'elle soumet à la nouvelle juridiction qu'elle crée, ainsi que la compétence respective des deux instances qu'elle institue.

Elle a déféré à cette juridiction : les recours contre les décisions des fonctionnaires et, plus précisément à la Cour

supérieure, — unique pour tout l'État, — les recours contre les hautes administrations (gouvernement, consistoire, commission de rachat des redevances). Aux Cours administratives sont réservées les actions contre les fonctionnaires inférieurs (« magistrats » ou directeurs de cercle), les affaires d'expropriation et scolaires.

Jusqu'ici, la loi imite ce qui a été institué ailleurs. De même en faisant de la Cour supérieure l'instance d'appel des jugements des Cours de cercle, mais elle innove en donnant à ces dernières un ressort tout spécial, tout à fait distinct des cinq cercles administratifs, aussi bien que des treize anciens aemter. Dans le but évident de fortifier la nouvelle institution, la Principauté est divisée en deux ressorts de juridiction administrative, dont les chefs-lieux respectifs sont Detmold et Lemgo. Chacune des deux cours comprend, outre le président nommé par le Prince pour la durée de sa fonction principale, quatre membres élus, deux par les conseils des communes urbaines, deux par ceux des communes rurales.

L'élection a lieu à deux degrés, au moyen de délégués des communes, à raison d'un par 3.000 habitants et un au moins par commune [1].

L'organisation de la Cour supérieure est plus remarquable encore. Elle comprend cinq membres — autant que la juridiction inférieure — dont : le président et deux assesseurs, nommés par le souverain, dont un au moins doit être magistrat lippois en fonctions, l'autre avoir au moins appartenu à cette magistrature, et deux membres électifs, « laïques », dit la loi, qui entend désigner des « non-professionnels ». Les deux membres sont nommés pour six ans — comme les juges du cercle — l'un par tous les délégués des communes de la circonscription de Detmold, l'autre par le même collège de Lemgo.

Sans qu'il soit besoin de les indiquer, on voit quelles garanties sont données à l'impartialité par cette organisa-

[1] Les personnes exclues des fonctions de jurés par la loi d'Empire sur l'organisation de la justice sont inéligibles aux Cours de cercle.

tion combinée et il est presque impossible d'imaginer un cas où la même opinion préconçue entraverait la liberté de jugement des magistrats de carrière et des juges élus.

L'organisation que se sont donnée les duchés de Saxe-Cobourg et Gotha, le 25 novembre 1899, offre plus d'intérêt encore. D'abord, parce qu'elle tient compte de la nature complexe du petit État. Sa Cour, unique, est formée du ministre d'État, président, de deux membres du ministère qui doivent être diplômés pour la carrière judiciaire ou administrative, de deux conseillers de la Cour d'appel d'Iéna et enfin de deux membres élus par le Landtag commun, mais un pour Cobourg, l'autre pour Gotha.

Sa compétence embrasse tous les conflits de droit public, les recours contre les règlements de police surtout s'ils contiennent des sanctions pénales, les appels contre le refus de concessions industrielles prévues par le règlement d'industrie de l'Empire, etc.

C'est, avec un recrutement différent, le système qui donne en Autriche de si bons résultats. On ne pouvait pas, dans cet État minuscule, espérer un personnel spécial. On a cherché à y remédier par la multiplicité des sources auxquelles on le demande. Deux ministres, deux députés, deux magistrats qui sont d'autant mieux autorisés à servir d'arbitres qu'il est rare que tous les deux appartiennent au Duché, puisque celui-ci ne nomme qu'un conseiller à Iéna et a conclu un accord avec les autres duchés pour pouvoir réaliser cet article de sa loi de 1899.

§ 207. — La Saxe royale n'a constitué sa justice administrative que le 17 juillet 1900. Elle s'est ainsi laissée devancer, — elle, la troisième des monarchies, — par les plus petits États, par l'avant-dernier même. Cela ne va pas sans explications.

On a vu de quelle large autonomie y jouissent les communes, municipales et régionales. A la tête de chacun de ses cercles[1], est ce collège administratif revêtu de l'étiquette

[1] Et chacun d'eux est d'une grande importance. Le moins peuplé, celui de

un peu barbare de « Kreishauptmanschaft » littéralement « capitainerie de cercle ». Elle comprend le Kreishauptman, nommé par le Roi, — et qui n'est pas, comme les présidents supérieurs bavarois ou prussiens, un grand et décoratif personnage, mais un administrateur — et une délégation, dont chaque assemblée de district fournit un ou deux membres. La nature des choses, d'accord avec les règlements organiques, veut que le chef du cercle soit l'organe exécutif, la délégation l'organe délibérant et contrôlant. Jusqu'en 1900, la capitainerie tout entière constituait l'unique tribunal administratif. Au requérant mécontent de ses arrêts, les voies ordinaires de droit restaient ouvertes. On estimait que cette juridiction, qu'on ne dépassait que rarement, satisfaisait au désir de spécialiser les organes de jugement, donnait à peu près tous les avantages de cette spécialisation.

Lorsqu'on a enfin modernisé la juridiction administrative on s'est borné à créer à Dresde une Haute-Cour de justice administrative dont la composition et la compétence sont pareilles à celle du Wurtemberg.

§ 208. — Dans les autres monarchies, la juridiction purement administrative n'existe pas. Cela est naturel dans les grands-duchés de Mecklembourg, — puisque la raison d'être de l'institution est dans l'application du droit public et ce sont des traités bilatéraux qui servent de constitution au Mecklembourg, — mais c'est moins explicable dans des monarchies aussi « modernes » que l'Oldenbourg ou la Saxe-Weimar. On a donné comme explication la petitesse de ces États, plus considérables pourtant que Lippe ou Meiningen. D'ailleurs, elle n'explique rien.

A Weimar, les délégations de Bezirk connaissent des recours contre certains arrêtés du directeur. Ailleurs, le ministère uni examine les réclamations contre les mesures prises par un de ses membres. A Altenbourg, le recours

Bautzen a 400 mille habitants. Puis viennent Chemnitz et Zwickau avec chacun 750 mille environ et Dresde et Leipzig (1.200 mille et 1 mill.).

administratif est largement ouvert. Ce n'est, dans aucun de ces pays, une véritable juridiction contentieuse et la légalité des actes administratifs n'est aucunement contrôlée, à moins de laisser aux parties, comme en Reuss l. a., le droit illimité de recourir à la justice ordinaire.

Il n'y a rien à répondre aux hommes politiques de ces pays quand ils allèguent, ce qui est très vrai, qu'on ne citerait pas un seul déni de justice dû à cette organisation incomplète. Si ce n'est, cependant, que les institutions ont précisément pour but de donner aux citoyens des garanties, non pas plus fortes, mais plus stables que l'impartialité de fonctionnaires qui ne sont pas éternels. Quant à la difficulté de créer des juridictions spéciales dans les petits États, elle est chimérique. Qu'on ne veuille pas la tourner en instituant une Cour administrative commune, comme la Cour d'Iéna, soit! En matière de droit public, tant que chaque État conservera la faculté de légiférer, il ne pourra confier l'application de ses lois à un tribunal extérieur. Mais en Allemagne, où l'on a donné un si heureux développement aux fonctions honorifiques, quel obstacle voit-on à former des Cours supérieures administratives avec d'anciens fonctionnaires, d'anciens magistrats, des jurisconsultes? Et la rareté des causes, qui s'oppose à l'instauration de juges rétribués, supprimerait toute difficulté, si l'on prenait cette voie.

C'est, au fond, un souhait théorique. L'absence de ce rouage est peu sentie, pour deux raisons : L'Empire absorbe de jour en jour une part plus grande des activités et ce sont ses tribunaux administratifs dont le rôle se développe. En outre, les gouvernements ne restreignent guère la mission des tribunaux civils, car ils ne demandent pas à la juridiction administrative ce qui l'a fait créer par les gouvernements français.

Un publiciste de la plus haute valeur, que pleure la science du droit public, M. Korkounoff, écrivait : « La théorie française met à la base de la juridiction administrative le principe de la séparation des pouvoirs, judiciaire et exécutif. La théorie allemande s'appuie sur la distinction

entre le droit public et le droit privé. Du principe qu'elle adopte, la théorie française conclut que l'indépendance de l'exécutif vis-à-vis du pouvoir judiciaire veut que celui-ci ne puisse juger les organes exécutifs. Pour l'indispensable surveillance de la légalité des actes de ceux-ci, elle veut, non pas des juges ordinaires mais des magistrats spéciaux, sortis de l'Administration, en dépendant encore. D'après elle, toute violation de droit par voie administrative échappe au juge ordinaire, de par la séparation des pouvoirs. La théorie allemande, au contraire, ne considère, pour délimiter la compétence du juge administratif, que la nature de l'*objet*, jamais l'individualité du sujet[1] ».

Personne ne pouvait mieux que le professeur de Saint-Pétersbourg comparer deux systèmes entre lesquels nul n'était plus impartial et, après lui, il n'y a rien à ajouter pour les caractériser. Une simple remarque vient à l'esprit.

Le magistrat administratif allemand est « magistrat ». D'abord, parce que dans la plupart des cas, il doit avoir subi les examens prescrits pour cette carrière. Surtout, parce que, dès qu'il est institué autrement que comme membre d'un corps élu, il reçoit toutes les garanties données aux magistrats. Ce n'est pas indifférent.

Même lorsqu'il est pris parmi les fonctionnaires, il jouit de droits très précis. Sa situation comme tel échappe à l'arbitraire. Là, est la caractéristique du système. C'est sur ce mot que doit s'arrêter cette exposition de la vie politique des monarchies allemandes. Que leurs règles y soient bien ou mal conçues, qu'elles servent ou non le bien et le progrès publics, que les rouages administratifs fonctionnent en gaspillant ou en utilisant les forces des administrés, tout cela peut se discuter, s'apprécier de diverses façons. Mieux encore : la fixité, la multiplicité, la prévoyance de ces règles peuvent contrarier les initiatives et les libertés mais, par là même, elles restreignent la liberté qu'ont ailleurs les détenteurs petits ou grands de la puissance pu-

[1] N. Korkounoff, Gosoudartsvennoë Pravo, t. II, p. 368.

blique. Elle gêne l'initiative que prennent les majorités pour dominer et exploiter les minorités.

L'état de droit que forme incontestablement chacune des monarchies allemandes peut n'être pas supérieur à celui que règle la volonté du corps électoral, si on les compare à un moment donné de leur existence, si l'observation se limite à une phase limitée, si on les considère dans leur « être » et non dans leur « devenir ». Si l'observation devient prévision, elle nous montre que pour aider à l'évolution de l'état de droit, il suffit de faire évoluer les règles qui le conduisent et le corps social tout entier suivra l'impulsion. Dans l'état électoral, c'est non pas le vote de leur majorité qu'il faudra obtenir, c'est la conscience politique de chacun des électeurs, sûr de sa souveraineté, qui ne se résigne à obéir aujourd'hui qu'en espérant commander demain, ce sont ces innombrables consciences qu'il faut persuader si l'on ne veut pas que le pays se déchire en accomplissant ses progrès.

LIVRE XI

C'est un rôle bien ingrat qu'assume un guide, dont le seul mérite est dans sa connaissance pratique de ce qu'il montre, lorsqu'il s'enhardit à vouloir suggérer des opinions à ceux qu'il accompagne. Je ne voudrais pas tomber dans ce travers, mais cependant, sans oser juger, et sans vouloir comparer, peut-être resterai-je fidèle à ma tâche en signalant les points qui méritent d'être examinés avec une attention spéciale.

I

Parmi ceux-ci, le premier, sans aucun doute, est le mode de répartition des pouvoirs dans les monarchies constitutionnelles du type allemand. Il répond à une nécessité reconnue depuis bien longtemps. Il y a quelque deux mille ans que Polybe écrivait : « Toute forme simple basée sur un seul principe ne peut durer, parce qu'elle succombe vite par les défauts qui lui sont propres »[1].

Depuis, l'expérience a fourni d'autres arguments à l'opinion du philosophe de Mégalopolis. Non seulement, la coexistence de deux pouvoirs, indépendants l'un de l'autre, les empêchant d'aller jusqu'au bout de leur principe, évite que le Gouvernement aille jusqu'à la tyrannie, que les gouvernés exagèrent les revendications de leurs droits jusqu'à l'anarchie, mais elle assure le fonctionnement de la Cons-

[1] Liv. VI, § 10, fragm. 11.

titution, aussi bien dans sa lettre, — ce qui peut être obtenu autrement, mais constitue une garantie parfaitement insuffisante, le texte d'une Constitution ne pouvant prévoir les cas qui surgiront dans un organisme se modifiant sans cesse — que dans son esprit. C'est là un bienfait de premier ordre. On n'attache pas toujours l'importance qu'il mérite à cet acte constitutionnel.

En général, il est conclu à une heure solennelle de la vie des nations. Souvent, j'en conviens, il est amendé au milieu de l'indifférence de tous, mais l'on citerait malaisément une seule constitution, parmi celles qui existent, dont la promulgation n'ait pas trouvé le peuple en éveil et qui ne puisse se dire vraiment ratifiée par la nation tout entière, ce qui est bien plus que le corps électoral. Les offenses commises envers ce pacte, car en tout cas l'acquiescement vaut un pacte, sont d'autant plus dangereuses qu'elles supposent comme non existants les droits, les activités que les individus n'ont pas voulu soumettre ou ont entendu soustraire à l'action des pouvoirs. Herbert Spencer selon sa coutume, exprime cela d'une façon pittoresque : « Le droit de la majorité... est sans valeur au delà de certaines limites. C'est comme si, dans le comité de surveillance d'une bibliothèque, la majorité décidait d'employer les fonds disponibles à acheter des cibles et des munitions »[1] et l'illustre écrivain, en songeant à ce danger, le fait provenir d'un gouvernement élu. Quelle que soit la base de l'élection, le péril est aussi grand en effet que si le pouvoir est entre les mains d'un seul homme. Il l'est même davantage. Le monarque trouve un frein à son absolutisme dans la conscience universelle. Ses actes sont soumis à cette conscience, qui les louera ou les blâmera selon qu'ils reconnaîtront ou violeront les droits qu'elle reconnaît. Une majorité sans contrepoids ne trouvera pas cette limite[2].

[1] Contemporary Review. Juillet 1884.

[2] La responsabilité du souverain absolu devant la conscience publique a deux sanctions : le jugement de l'histoire, la préservation de la dynastie. La majorité est anonyme et ne peut guère envisager plus que la durée d'une génération.

En créant la loi, elle crée le droit. Ce qui est juste, là où elle règne, c'est ce qu'elle décrète. Ce qui est injuste, c'est de lui résister. Les principes, les droits qui sont opposés à ses volontés, n'ont pas d'expression possible. S'ils sont énumérés, ou indiqués, dans une constitution, elle modifie cette constitution. Un monarque voulant redevenir absolu peut, évidemment, en faire autant. Seulement, la conscience universelle le taxera d'avoir commis un crime politique. La majorité élue croira avoir accompli un progrès.

Le frein, aussi utile, pour dire peu, à une république qu'à une monarchie, ne peut-il être appliqué qu'au gouvernement d'un seul? Pas le moins du monde. Il fonctionne dès que coexistent deux détenteurs du pouvoir, indépendants l'un de l'autre, et cette indépendance n'exige ni l'hérédité ni l'unicité dans l'un des deux éléments. Une durée très différente dans le mandat, un corps électoral composé d'autre façon, des conditions très diverses d'éligibilité, l'utilisation éventuelle des corps autonomes qui existent encore à peu près partout, tout cela peut être employé pour donner l'indépendance réciproque aux détenteurs du pouvoir. Le résultat sera obtenu. A une condition cependant : On devra abandonner l'idolâtrie de la séparation des pouvoirs. Comment ne voit-on pas que cette séparation, si elle n'est qu'apparente, permet toutes les usurpations et détruit toute responsabilité, si elle est réelle, rend impossible tout contrôle effectif, donne à chacun de ces « pouvoirs » séparés, la possibilité d'excéder à loisir ses attributions et sa mission? Le « pouvoir public » est un. Qu'on associe à son exercice plusieurs détenteurs dont l'accord sera exigé, et l'on a une garantie. Qu'on le fractionne, que chaque part en demeure indépendante, et l'on a organisé ce conflit entre les puissants dont les petits pâtissent fatalement.

II

Les dernières élections au Reichstag, en dehors des leçons qu'elles contiennent pour l'Empire, nous en donnent une autre qui va ressortir toute seule du petit tableau suivant :

	DÉPUTÉS AU REICHSTAG.		DÉPUTÉS AU LANDTAG.	
	Total	Socialistes	Total	Socialistes
Prusse	236	32	433	»
Bavière	48	4	159	11
Saxe (1)	23	22	82	»
Wurtemberg	11	4	93	6
Grand-Duché de Bade	14	3	63	6
— de Hesse	9	2	50	7
— Saxe-Weimar	3	1	33	2
— Oldenbourg	3	»	37	6
(2)				
Duché de Brunswick	3	1	48	0
— Saxe-Meiningen	2	1	24	7
— Saxe-Cobourg-Gotha	2	1	30	10
— S.-Altenbourg	1	1	30	4
— Anhalt	2	»	36	4
Principauté de Schwarzbourg-Rudolstadt *	1	1	16	7
— » Sondersh *.	1	»	15	»
— Reuss lig. aînée	1	1	12	1
— » cadette	1	1	16	5
— Lippe *	1	»	21	»
— Schaumbourg *	1	»	15	»

Les quatre États marqués d'un astérisque ne montrent aucune opposition entre les deux genres d'élection. Les deux Lippe et Schwarzbourg-Sondershausen n'ont aucun

[1] Les élections d'octobre 1903 ont donné à la Chambre des députés saxons, la composition suivante :

56 Conservateurs,
23 Nationaux-Libéraux,
1 Antisémite,
1 Libéral-Indépendant,
1 Libéral.
82

Sur 82 députés, aucun n'appartient aux partis avancés et cela trois mois après la victoire des socialistes dans l'Empire !

[2] Il est inutile de mentionner les Mecklembourg qui envoyent 7 députés à Berlin mais ne possèdent pas d'assemblée élective.

collège où les socialistes aient la majorité et n'envoient pas un socialiste au Reichstag. A Rudolstadt, près de la moitié des députés au Landtag appartiennent à ce parti. Que les circonscriptions dont ils sortent soient un peu plus importantes, que leurs électeurs soient un peu plus actifs et il est naturel que l'unique député de la principauté soit socialiste. Mais, à part ces quatre monarchies, les plus petites ou peu s'en faut, toutes les autres montrent une divergence profonde dans la volonté des deux corps électoraux. C'est naturel, inévitable, dira-t-on, et le suffrage universel et direct qui nomme les députés au Reichstag devait choisir des représentants plus démocrates, plus « avancés ». Ce n'est pas tout à fait aussi simple que cela, puisque nous voyons Oldenbourg élire six représentants socialistes à son Landtag et n'envoyer au Reichstag aucun député de cette couleur, que le même fait, ou à peu près, se retrouve en Anhalt. Or, les proportions importent peu et ces deux singularités compensent celles que présente la Saxe dont 22 députés au Reichstag sur 23 sont socialistes pendant qu'elle n'a pas un socialiste au Landtag, la Prusse avec 32 socialistes à l'Assemblée de l'Empire, aucun à celle du royaume. Enfin, nous voyons la Bavière envoyer aux deux Chambres, en dépit du mode de votation, une proportion de socialistes sensiblement égale, à Berlin 4 sur 48 ou 1/12, à Munich 11 sur 159 ou 1/14. Il n'y a donc pas le lien qu'on suppose entre l'élargissement du suffrage et le degré de..... comment dire ? de « démocratisme » des élus[1].

Ce n'est cependant pas au hasard que sont dues ces différences, en quelque sens qu'elles se produisent. Il suffit de connaître les pays où on les relève pour en découvrir l'origine. Elle n'est pas tant dans l'amplitude du droit électoral que dans la différence des circonscriptions, le mode de votation, direct ou non, surtout dans l'importance diverse des intérêts que traitent les deux assemblées en question. Quelles qu'en soient les causes, il est indiscutable que le

[1] En Hesse, comme en Bavière, le rapport du total des députés au chiffre des socialistes est pareil à peu près pour les deux élections : 9/2, 50/7.

suffrage général et direct ne donne pas un résultat semblable au suffrage restreint ou indirect et que la divergence est de sens variable.

Cela étant, tout gouvernement d'opinion devient impossible, car des deux opinions exprimées par le corps électoral, quelle est celle que les gouvernants prendraient pour base? L'Empire a évoqué à lui la direction d'une grande partie des activités nationales. En forçant les choses, on pourrait presque dire qu'il gouverne pendant que les États administrent, mais on ne pourrait le dire qu'en forçant les choses. Les monarchies importantes font plus que gérer leurs intérêts matériels et locaux. Elles font aussi de la politique sociale et de la politique pure. Je n'en veux d'autre preuve que la réforme administrative du Wurtemberg, que celle qui se prépare en Bade. On peut y joindre les problèmes législatifs qu'a fait naître dans ces deux États l'immigration de nos religieux expulsés. Quelle indication peuvent trouver les gouvernants dans les résultats électoraux? Ne sont-ils pas contraints à tenir pour non existants des résultats contradictoires, à se fier à leur propre habileté, à marcher un peu au hasard, quittes à creuser un abîme entre eux et la représentation du pays?

En Saxe, par exemple, une question fondamentale est actuellement soulevée. Le commerce et l'industrie demandent à avoir, dans les deux Chambres, une représentation dont l'importance corresponde à celle du rôle très grand et toujours grandissant qu'ils ont dans le pays.

Les impôts qui les grèvent sont plus élevés que ceux qu'acquitte l'agriculture. Dans la dernière loi financière, le capital d'exploitation agricole est exempt, alors que les capitaux industriels et commerciaux ne jouissent d'aucune détaxe. Le poids des impôts directs est supporté pour 72 0/0 par les villes, pour 28 0/0 par les campagnes. Or, il y a 37 députés urbains, 47 ruraux. La première Chambre ne contient pas un seul représentant de l'industrie.

La réforme de cet état de choses exige une révision de la Constitution acceptée par le Roi et les deux Chambres. Celles-ci ne la refuseraient vraisemblablement pas à la

Couronne, mais la Couronne en prendra-t-elle l'initiative, après que 22 députés saxons au Reichstag ont été pris parmi les socialistes, ou s'abstiendra-t-elle, pendant que les 82 députés à la Diète sont unanimes contre les doctrines nouvelles?

Des problèmes aussi nets ne se présentent pas dans toutes les monarchies, mais tous les gouvernements ont à décider de l'esprit dans lequel ils veulent gouverner. Sans insister davantage, il est clair que cette disparité des avis demandés aux électeurs crée une crise qui ne peut que s'aviver.

Elle s'étend à l'Empire lui-même. Il faut toujours se rappeler que l'Empire n'est qu'une personnalité politique, fort considérable, évidemment, mais qui n'est qu'un être de raison. Si dans toutes les monarchies, ou même dans les plus importantes, il s'introduit le désarroi dont nous parlons, l'Empire sera troublé. Et il faudrait souhaiter qu'il en fût ainsi, car rien ne pourrait être plus dangereux pour l'édifice construit en 1871 que la coexistence de pouvoirs continuant, imperturbables, sans hésitation, leur marche indiquée par le suffrage universel, pendant que les États, arrêtés court par la volonté de leurs représentations respectives, resteraient immobiles au milieu de leurs agitations et que la distance s'accroîtrait sans cesse entre les deux entités.

Mais le Reichstag n'est pas l'unique facteur législatif de l'Empire. Le Conseil fédéral participe à la législation et, en outre, il gouverne. Ses membres représentent les souverains, en reçoivent des instructions auxquelles ils sont tenus de se conformer. Que, parmi ces souverains, certains, et non des moindres, ne reculent point devant des périls sociaux qu'ils trouveront personnellement le moyen d'éviter et qu'ils acceptent des mesures dont le seul but est de séduire leur peuple, c'est exact. Ils ne forment en aucune façon la majorité. Il y a de plus, entre la composition des représentations dans les monarchies et le recrutement du Conseil fédéral, un lien incontestable. Les souverains, — toujours en laissant de côté les exceptions, — consultent d'autant mieux leurs ministres pour le choix des plénipo-

tentiaires que, d'ordinaire, c'est le ministre d'État qui reçoit ce mandat. Il est inadmissible que les personnages très graves, très importants et conscients de leur importance, que sont les ministres d'État, se prêtent à soutenir au Conseil fédéral les théories « avancées » et à les combattre devant la Diète. Plus inadmissible encore qu'ils gouvernent, de propos délibéré, et aux époques normales, contre les sentiments de cette Diète.

Un exemple, beaucoup trop faible d'ailleurs et qui ne peut être offert qu'avec de grandes réserves, montre en partie seulement ce que recèle d'impossibilités la situation révélée par les dernières élections. Si, dans toute la France, tous les conseils généraux étaient en immense majorité opposés à l'esprit nouveau, si, à chaque renouvellement, leurs électeurs se prononçaient dans le même sens, pourrait-on gouverner contre eux à moins de les briser? Et l'exemple est bien imparfait puisque, en somme, nos législateurs ont la faculté de mettre fin à l'opposition des conseils généraux, alors que le Reichstag n'a aucun moyen d'action contre les gouvernements particuliers.

On avance — et l'objection doit être examinée — que c'est précisément l'impuissance du Reichstag à imposer ses idées qui permettra à cette situation de se prolonger. Grâce, dit-on, aux pouvoirs du Conseil Fédéral et de l'Empereur, grâce aux garanties laissées à l'autonomie restreinte de chaque État, le conflit ne peut se produire entre ce que décide l'Assemblée d'Empire et ce que veulent les Diètes particulières. L'argument est singulier. Il tend à faire du Reichstag une sorte de chambre consultative, qui apporte à Berlin les vœux de ses mandants, dont on peut d'ailleurs ne pas tenir le moindre compte. Il considère comme stable un système où une majorité, toujours croissante et formée des éléments les plus actifs, est périodiquement appelée à exprimer ce qu'on lui dit être sa volonté et qui se transforme aussitôt en souhait platonique. A moins qu'on ne veuille voir dans le parti socialiste allemand qu'une phalange de penseurs, prêchant des théories si élevées qu'elles ne peuvent qu'éclairer la politique sans descendre jusqu'à elle, et

cette supposition se heurte à l'allure prise par la « sozialpolitik », aux charges qu'elle a mises sur ces budgets particuliers, hier si solides, réduits aujourd'hui aux expédients.

Les deux modes de suffrage ne peuvent coexister. Le suffrage simple et direct supprimera l'autre, — celui qui est restreint de vingt façons diverses — ou disparaîtra devant lui. Il serait oiseux de chercher quel sera le vainqueur dans cette inévitable lutte d'extermination[1].

[1] Le projet badois de réforme constitutionnelle (p. 455), bien qu'il vise à l'établissement du suffrage universel, égal et direct, ne fournit aucune réponse à cette question : qui vaincra, du suffrage organisé ou du suffrage égal ? Nous n'avons pu que le signaler. Annoncé depuis trois mois, il n'a reçu sa forme définitive que lorsque ce livre était imprimé, ou presque. On peut en résumer ainsi la substance :

Il change le mode de votation. Il élargit le nombre des électeurs. Mais il n'augmente pas les pouvoirs du corps électoral. Au contraire ! La Chambre purement élective, quoique ne constituant en droit qu'une des branches de la Diète, était à peu près investie de la réalité des pouvoirs de celle-ci, par l'effacement de la première Chambre, en profitant de l'ambiguïté ou de l'imprévoyance de certains articles de la Constitution. La réforme redonne la vie à la première Chambre, y appelle les représentants de toutes les forces sociales, intellectuelles et économiques et, en quelque sorte, les contraint à exercer activement leur mandat. Et ce mandat lui-même est élargi. A cette arme impossible à manier qu'est le refus intégral du budget, on substitue la faculté d'amendement. Des règles accessoires — comme celle qui rend simultanée l'élection des deux Assemblées, — garantissent la première Chambre contre le soupçon d'être en désaccord avec l'opinion actuelle, soupçon qui l'entraverait.

Les élus du suffrage universalisé ne pourront que collaborer avec les représentants des corporations. Leurs volontés n'aboutiront que si la Chambre-Haute les partage. Toute transgression de la frontière de leurs attributions est empêchée par l'existence du pouvoir exécutif indépendant, représentant, selon l'expression de Savigny, la nation dans son unité impérissable.

Cela ne ressemble pas du tout au suffrage universel, tel qu'il est conçu ailleurs. Cela démontre — de la meilleure des façons, par l'évidence — qu'il n'y a pas l'étroite connexion trop généralement admise entre « suffrage universel » et « souveraineté du nombre ».

A telle enseigne que les démocrates badois — et ceux qui se servent d'eux — ne se réjouissent aucunement de voir, d'un côté accroître le nombre des électeurs et, de l'autre, restreindre les facultés des élus. Outre que le sectionnement des collèges urbains leur fait craindre de perdre quelques-uns de leurs six sièges au Landtag, ils savent que la seconde Chambre ne sera plus qu'un facteur de cette représentation nationale qu'elle constitue actuellement à elle seule.

Par suite, si l'exemple badois pouvait appuyer un pronostic sur l'issue du dilemme — ce que nous ne croyons pas — il rendrait probable un accrois-

Cela dépend de contingences imprévoyables, d'actions personnelles impondérables, un peu du hasard. En revanche, les études que terminent ces pages autorisent une recherche d'ordre plus général, en offrant des facteurs de décisions moins mobiles.

Dans les monarchies de l'Empire allemand, lorsque la question se posera de l'unification de l'électorat et du mode de suffrage à la Diète et au Reichstag, la science indique-t-elle comme type unique à choisir celui qui envoie les députés à l'Assemblée d'Empire, universel et direct, ou un de ceux qui choisit les représentants à la Diète?

Il ne s'agit pas d'apprécier le suffrage universel en lui-même, de montrer qu'il n'est qu'un expédient comme la prédominance de la majorité, de rappeler que, en sa qualité d'expédient, ses résultats seuls peuvent lui donner une valeur ou le condamner. La question se localise en Allemagne. C'est entre deux systèmes existant, agissant, dont la possibilité est prouvée par leur existence, qu'il y a lieu de faire un choix, puisqu'ils ne peuvent subsister ensemble.

La souveraineté du peuple dont on a voulu faire une origine de droits est un moyen, né de la force des choses, de concilier les volontés divergentes là où l'unité d'action est requise. Cinq personnes cheminent ensemble. Sur la route à prendre, une controverse surgit. S'il est indifférent qu'elles marchent en groupe ou isolément, chacun prendra la voie qu'il préfère et il n'y aura pas lieu de recourir à la création d'une volonté supérieure aux volontés individuelles. Si, au contraire, elles ne peuvent préserver leurs existences, ou accomplir leur mission, qu'en restant ensemble, un moyen quelconque sera mis en œuvre pour décider de cette controverse et obliger à se soumettre ceux dont l'avis sera écarté. Peu importe quel il sera. Qu'on obéisse à l'une des cinq personnes, investie du commandement, ou qu'on s'en rapporte à la décision de la majorité, il y a exercice

sement relatif des droits des élus du suffrage spécial ou organisé, rendu peut-être réalisable par des concessions de pure forme. Mais le Grand-Duché diffère en tant de points des autres monarchies que son exemple ne vaut que pour lui.

d'une autorité, sans recours, et, quoique dans de minuscules proportions, d'une souveraineté.

Celle-ci ne peut être exclusivement basée sur le caprice. La personne ou le groupe qui décidera ne le fera qu'après examen des obstacles à vaincre, qu'en appréciant les forces de ses compagnons et, aussi, en consultant ceux d'entre eux qui possèdent une certaine compétence. S'il omet de le faire, ces obstacles, ces forces, et aussi les hommes compétents qu'on n'a pas consultés, empêcheront la continuation de la marche. Le pouvoir un instant reconnu cessera d'être obéi.

Il n'en va pas autrement dans un État. Le corps électoral est investi du commandement. A lui de diriger la marche, sauf à ne pas lui faire franchir les limites qui lui sont assignées, — et qui, en l'espèce, sont tracées par la Constitution — mais la nation n'a pas abdiqué, et ne peut pas abdiquer, le pouvoir de dernier mot qui est en elle. Veut-on la considérer comme une matière plastique mise entre les mains de ses délégués, — les électeurs, — ceux-ci ne pourront tirer d'elle que ce qui est en elle, ne pourront pas anéantir les résistances provenant de sa nature qu'ils ne peuvent modifier. Mais c'est plus qu'une matière, c'est tout un organisme, avec ses forces et ses combinaisons. Il a accepté le système majoritaire, parce que ce système rend plus rapide l'accomplissement d'une fonction donnée, de cette fonction de la direction des choses communes. Il ne l'a pas introduit dans sa vie à lui, formée ou d'actions ou de rapports individuels. En un mot, le corps social n'en est pas venu à se laisser diriger par la pluralité des voix. Celle-ci est un élément de la vie sociale, mais à côté d'autres éléments variables selon les lieux et les temps, parmi lesquels les facteurs impersonnels dominent : climat, nature du sol, dimensions territoriales. Les électeurs gouvernent-ils contre elle? Elle retire sa délégation. Certes, elle ne recourt à un acte explicite qu'à la dernière extrémité. Elle ne parle que lorsque les signaux qu'elle fait sont méconnus. Avant d'en arriver là, on voit les finances s'embarrasser, l'émigration se développer, le progrès économique

s'arrêter, les rapports sociaux s'altérer, le malaise naître. Lorsque ce malaise aboutit à une secousse, on croit à une révolution, on crie au coup d'État. Point! C'est la nation souveraine qui change ses mandataires et qui, dans un effort qui lui coûte, fait l'impossible pour préciser le mandat qu'elle confie à ceux qu'elle leur donne pour remplaçants.

C'est ce qui se passe dans un État unitaire et tout à fait souverain. Dans les États fédérés et demi-souverains d'Allemagne, des éléments extrinsèques venant troubler, perturber ce sursaut naturel, la vie même de ces États serait en question. Le péril d'une pareille crise y est donc plus redoutable qu'ailleurs. Là, surtout, on doit viser à la reculer dans la mesure du possible. On n'y peut arriver que par le moyen qui s'impose partout : la plus grande similitude possible entre la constitution sociale et la constitution politique. Seulement dans d'autres pays, on peut s'enorgueillir de posséder une population inorganique et soutenir que le suffrage universel et égal est l'image fidèle de la nation. C'est insoutenable en Allemagne, où les classes sont reconnues et l'esprit de classe protégé, où les corporations sont considérées comme la base de l'État. Le suffrage inorganique ne peut y être préféré qu'en alléguant que la représentation de la nation doit être absolument différente de la nation même.

On n'a pas reculé devant ce paradoxe. Empruntant aux partisans de régimes qu'on croyait disparus à jamais leurs affirmations les plus audacieuses, on a réclamé pour la majorité numérique le droit de disposer de toutes les autres forces sociales, au nom du progrès dans la voie des lumières. Pour qui sait de quoi sont faites les majorités numériques, c'est prêcher le retour à l'oligarchie, ou à la dictature de quelques-uns, le seul régime qui soit plus périlleux que la dictature d'un seul.

Ce qui peut se discuter, c'est — abstraction faite de toute théorie — l'utilité respective de chacun de ces modes de constitution du corps électoral. Le suffrage universel est un expédient. Le suffrage organisé en est un autre. Peu

importe à quel degré ils revêtent ce caractère. Ils l'ont et il ne reste qu'un point à envisager : lequel des deux répond le mieux à sa mission.

Je ne répéterai pas ce que j'ai dit en parlant des finances de l'Allemagne, mais nul de ceux qui les ont étudiées ne repousssera ma conclusion. Le suffrage organisé des monarchies a fait la prospérité de l'Empire. Le suffrage universel de l'Empire amène au déficit les États particuliers.

Et, d'ailleurs, la question est résolue si on la pose en ces termes équivalents : l'organisation du suffrage doit-elle tenir compte de tous les éléments sociaux du pays, y compris cet élément considérable : le nombre, ou ne tenir compte que de celui-ci ?

III

Le progrès ou, mieux, le développement des rouages sociaux a fait que, dans aucune branche de l'activité humaine, nul ne peut accomplir sa tâche sans avoir appris à le faire. Un général improvisé ne se conçoit plus à la tête de nos corps d'armée actuels. Un capitaine de vaisseau perdrait bien vite la raison au milieu des centaines d'organes de précision que portent nos cuirassés. L'industrie la plus simple, le commerce le plus banal exigent un apprentissage et c'est pour avoir méconnu cette loi que tant de travailleurs intelligents et honnêtes viennent grossir la liste des faillites. A cette loi, cependant, deux exceptions : sans apprentissage ni études, on peut devenir et législateur et ministre. Pour les législateurs, il n'y a pas de remède et le mal est moindre. Il n'y a pas de remède, car limiter sur ce point les pouvoirs du corps électoral, ce serait risquer d'écarter des assemblées législatives des hommes de grand sens, de haute raison. Le mal est moindre, car, très heureusement, les députés ne sont obligés ni à prendre des initiatives ni à juger par eux-mêmes. Le rôle des nouveaux venus au Parlement peut se borner à choisir entre les diverses opinions qu'on fait défiler devant eux. S'ils se méfient des séductions de l'éloquence, ils

pourront adopter l'avis qui leur est donné par un de leurs collègues en qui ils ont confiance. En outre, un député l'est pour assez longtemps. Il peut être réélu. Il a ainsi l'occasion d'apprendre un métier qui n'est pas trop difficile et qu'avec un peu de salutaire timidité on peut exercer honorablement, après un assez court stage.

Il n'en est pas de même d'un ministre. On n'arrive pas à un portefeuille, dans les pays parlementaires, sans avoir fait partie, pendant une période assez longue, de l'assemblée législative et sans y avoir acquis une certaine expérience, tant de la tactique parlementaire que de la politique proprement dite. Seulement, si ces connaissances sont très utiles pour devenir, surtout pour rester ministre, elles ne le sont pas du tout à l'accomplisssement de la fonction ministérielle.

Dans tous les États parlementaires, dans un grand nombre d'États constitutionnels, les ministres gouvernent. Ailleurs, surtout dans les monarchies peu importantes, — où les soins du Gouvernement ne constituent pas une masse telle qu'ils puissent absorber l'activité d'un homme politique, — ils administrent. Pour gouverner, pour exercer cet art incontestablement le plus difficile de tous, des études préparatoires et une carrière tout entière d'apprentissage sont presque nécessaires. Elles sont indispensables pour administrer. Ici, en effet, les dons innés ne suffisent pas. L'administrateur doit posséder des connaissances spéciales, si l'on ne veut pas arriver à laisser l'autorité à ses subordonnés, alors qu'il conserve la responsabilité celle-ci devenant illusoire pour ne pas devenir inique.

Les gouvernements constitutionnels, — où le choix des ministres appartient au pouvoir permanent, que détient le souverain, et reste indépendant de la majorité variable des représentants, — peuvent seuls s'imposer de ne les prendre que parmi les hauts fonctionnaires. Les gouvernements parlementaires, par définition, mettent à leur tête les chefs de cette majorité, et il serait d'autant plus inutile d'espérer une modification de cette pratique qu'à tort ou à raison on y voit la caractéristique de ce régime.

Ils pourraient en revanche réduire, dans une proportion très grande, l'infériorité où ils sont à cet égard envers le régime constitutionnel. Il suffirait pour cela de ne donner aux ministres que la mission dont l'accomplissement s'allie le moins mal à l'inexpérience, celle de gouverner. Les ministres ont le plus souvent une culture générale appréciable. Le seul fait qu'ils ont su s'imposer au choix de leurs collègues, en surmontant des compétitions ardentes, présume une capacité intellectuelle peu ordinaire. Les vues d'ensemble, larges, et par cela même un peu superficielles, ne nécessitent pas absolument de capacités spéciales, quoiqu'elles s'en accommodent fort bien. Certes, les problèmes de gouvernement n'en seraient que plus exactement résolus si le soin en était confié à des esprits dès longtemps accoutumés à eux. Ils peuvent être tranchés par les esprits très ouverts des ministres parlementaires. A une condition formelle : c'est qu'ils conservent, pur, intact, leur caractère gouvernemental, qu'aucun élément administratif ne s'y mêle, car l'expérience devient aussitôt un élément indispensable.

Peut-on opérer la scission? Malaisément, dans certains cas. Les affaires étrangères, par exemple, ne comportent guère un ministre ne s'occupant que de vues générales. Encore moins un ministre ne connaissant pas l'état de l'Europe en telle matière, puisque les vues générales ne peuvent être isolées de cet état. Les autres départements, à l'inverse, peuvent être confiés à des ministres sans connaissances spéciales, à la condition qu'ils ne puissent pas s'occuper d'administration. Il ne suffirait pas qu'ils s'en abstinssent, car la passion d'être utile, si développée chez les hommes politiques — jointe à l'infatuation si naturelle dans une pareille situation — ne laisserait pas se prolonger cette abstention. Une règle doit exister qui laisse cette direction du détail, qu'est l'administration, aux mains de ceux qui y ont prouvé leur aptitude.

C'est ce qui existe en Angleterre, ou qui y a existé jusqu'ici. En relisant l'œuvre de Bagehot sur la Constitution anglaise, on trouve à toutes les pages la preuve qu'il ne

conçoit pas un membre du cabinet s'occupant d'administrer les choses de son département. Ce membre est le délégué de la majorité à la surveillance de ce département, en même temps qu'il est le député de cette majorité dans l'ensemble du Gouvernement. Et la nature des choses veut qu'il en soit ainsi.

Il n'en résulte pas pour le régime parlementaire une infériorité envers le régime constitutionnel. D'abord par la toute puissante raison que pour comparer deux systèmes de gouvernement, il faudrait qu'ils pussent fonctionner en même temps, dans le même pays, dans les mêmes conditions, et l'hypothèse est absurde. En outre, parce que l'esprit professionnel des fonctionnaires de carrière a ses défauts, à côté de grands avantages. La largeur de leur vue s'émousse peut-être sur la constante étude du détail. Des « laïques », comme disent les Allemands, sont peut-être plus aptes à choisir le but à atteindre si eux, les fonctionnaires, sont seuls capables de bien employer les moyens d'y parvenir. Mais, s'il n'y a ni infériorité ni supériorité évidentes dans l'obligation de renfermer les ministres parlementaires dans l'exercice des fonctions gouvernementales, il y a là pour ce régime une différence de plus avec le régime constitutionnel.

IV

A des degrés divers, la magistrature et l'armée forment en France, des « carrières » bien déterminées. L'accès en est soumis à certaines conditions. L'avancement y suit certaines règles. L'officier et le magistrat ont des garanties contre l'arbitraire de leurs chefs. L'indépendance qui leur est ainsi accordée varie nécessairement de nature. Le premier devoir de l'officier, celui dont l'infraction lui vaut la perte de tous ses droits, c'est l'obéissance à ses chefs. Dans ses fonctions, il n'a pas à interroger sa conscience. Il doit exécuter les injonctions qu'il reçoit. Le juge, au contraire, ne doit obéir qu'à sa conscience et les fautes qui le font déchoir sont d'autre espèce. Mais le militaire et le magis-

trat, tant qu'ils ne violent pas des obligations explicites, ne peuvent être troublés dans la possession de leur emploi.

C'est, en Allemagne, la situation faite à tous les fonctionnaires, nous l'avons vu au Livre VI, et l'Allemagne a ainsi réalisé une condition essentielle de l'État de Droit.

En vain, on multipliera, dans les textes, les garanties contre l'arbitraire et la partialité, si les fonctionnaires dépendent *ad nutum* de leurs supérieurs. Les lois et les règlements ne peuvent poser que des règles générales. Dans leurs limites, le fonctionnaire a une certaine liberté de décision, en outre de celle que lui assure la possibilité de relier l'espèce à telle prescription ou à telle autre. En un mot, ils ne sont pas des automates. Par cela seul qu'ils ont à choisir ce qui est juste et ce qui est légal, ils ont la possibilité d'accomplir des actes moins justes, moins légaux. Ils ont surtout à prescrire à leurs subordonnés l'accomplissement de tels actes. Si ces subordonnés doivent obéir en tous les cas, l'impartialité administrative dépend de la seule vertu des administrateurs.

Le parlementarisme n'a pas encore fait son apparition en Allemagne où les lois sur les fonctionnaires civils n'ont donc pas eu à lui faire échec. Dans les pays où cette suite inévitable du système parlementaire jette sur celui-ci un discrédit dont on a la naïveté de s'étonner, on trouverait probablement dans l'adoption de règles semblables la plus puissante barrière à la diffusion du mal. Elles peuvent, en somme, se résumer en quelques mots : soustraire au Gouvernement tous les fonctionnaires de l'État, aux municipalités tous les fonctionnaires des communes et placer les uns et les autres sous l'unique puissance de la loi.

V

La façon dont l'Allemagne organise l'autonomie des communes, municipales ou régionales, offre un intérêt de premier ordre, mais l'étude n'en est pas troublée par le désir de voir cette organisation s'implanter telle quelle dans d'autres pays. La diversité des constitutions provinciales, par

exemple, est évidemment conforme à des vues théoriques très respectables. On peut regretter qu'elle n'ait pas subsisté dans des nations dont le passé et la configuration l'auraient rendue fort utile. Il est hors de doute qu'on ne peut la rétablir là où elle a cessé d'exister. La différence d'organisation entre les communes urbaines et les communes rurales est, au contraire, un système dicté par la nature des choses. Son adoption s'imposera dès qu'on donnera une véritable existence aux organismes communaux.

De même, les précautions prises en Allemagne contre les inconvénients de l'autonomie municipale. La plus efficace est dans le caractère du premier magistrat urbain, qui est un maire de « carrière ».

Naguère, un journal de Paris, et non pas un des moindres, reproduisait, comme une chose plaisante, le communiqué d'une ville prussienne qui prévenait les intéressés que la place de bourgmestre était vacante et les invitait à envoyer leurs demandes et leurs titres. C'est un petit fait qui prouve combien on ignore en France ce qu'est un bourgmestre allemand.

Il est rétribué, élu directement par les électeurs pour une période assez longue ou à vie; il doit toute son activité à la ville et possède tous les droits et tous les devoirs d'un foncnaire civil, y compris l'inamovibilité et la retraite. Au point de vue de l'administration, cela équivaut à en donner la direction vraie à un homme compétent, responsable, désigné nominativement par les administrés, au lieu de la laisser entre les mains d'un secrétaire général de mairie, qui n'offre aucune de ces garanties. Ce fonctionnaire est en outre gêné, dans la sphère déjà restreinte où il pourrait agir, par la nécessité de plaire au maire dont il dépend et qui, lui-même, relève du parti qui l'a placé pour quelque temps à l'Hôtel de Ville. A Paris, où fonctionne à peu près l'organisation allemande et dont le préfet est maire de carrière, on voit moins bien les désavantages du système appliqué aussi bien à Marseille que dans la plus petite commune de montagne. Ces désavantages — et je ne parle encore que du côté purement administratif — sautent aux yeux

du voyageur, s'il séjourne successivement dans une ville française et dans une ville allemande.

Ce n'est qu'un côté de la question et le plus petit. Dans tous les pays où l'on songe à « décentraliser », des partis existent. Des partis politiques, dont les polémiques sont vives, continuelles, et forment la base de la vie sociale. Ailleurs, et par surcroît, des partis municipaux dont l'ardeur n'est pas moins grande, au contraire. Élargir les pouvoirs des municipalités issues directement des partis, c'est imposer à tous les citoyens faisant partie de la minorité la plus insupportable des tyrannies, parce qu'elle est la plus proche de qui la subit. C'est faire dépendre la part que chacun reçoit des utilités communes de la façon dont il a voté. Et cette iniquité a ce côté terrible — le mot n'est pas trop fort — qu'elle est applaudie par le plus grand nombre, dont elle flatte la passion et dont elle sert l'intérêt. Si, dans une périphérie vaste comme celle d'une nation, l'opinion publique n'est pas toujours formée par le nombre pur et prend en considération les grandes lois sociales de justice et de probité, dans une commune on ne peut pas distinguer entre l'opinion publique et l'avis de la majorité. Le citoyen qui est lésé par le représentant de cette majorité est considéré comme un ennemi. Ce qui lui est refusé, ou ce qui lui est enlevé sous forme d'impôt exagéré, fait partie des fruits de la victoire électorale. Et ce n'est pas seulement en Amérique que ce butin, loin d'être attribué à la commune, forme le lot des chefs du parti triomphant.

Veut-on laisser de côté les intérêts de la minorité, cependant bien respectables mais accoutumés à ne pas être respectés? Ceux de l'ensemble des citoyens, de la commune même, ne sont guère mieux protégés. Une épidémie de municipalisation parcourt l'ouest de l'Europe. On a commencé par soumettre à ce régime les services publics, gaz, électricité, tramways, etc. Comme la plupart de ces services étaient déjà concédés à des compagnies, dont quelques-unes étrangères, et qu'elles ne se sont pas prêtées à une éviction qui était une spoliation, les municipalités « progressistes » ont cherché autre chose à municipaliser. Elles ont créé les

boulangeries municipales. Mieux encore, le monopole municipal du pain. La chose est énorme, l'exemple excessif. Je n'y appuie pas et ne le prends que pour montrer où l'on en vient avec un maire occasionnel.

Le monopole devait être précédé d'expropriations, il ne pouvait durer qu'en donnant le pain à meilleur marché. Or, les agents municipaux ne possèdent pas tous, par droit divin, des facultés commerciales si développées qu'elles puissent suppléer l'intérêt personnel et l'expérience professionnelle. Ce rabais doit aboutir à un déficit. Qui le supportera? Les gros contribuables, à peine la vingtième partie du corps électoral. Les dix-neuf autres vingtièmes en profitent.

L'auteur de cette innovation est sûr d'être réélu, comme les conseillers municipaux qui s'écarteraient de lui sont certains d'être battus. Bien mieux, ce maire devient chef d'un parti qui ne se désagrège pas, car c'est le pain à bon marché qui soude entre eux ses membres. Il devient Masaniello et il n'y a plus de vice-roi pour le renverser.

Je disais que l'exemple est excessif mais, dans des proportions moindres, on le retrouvera partout. Avec un maire de carrière, il ne pourra pas se produire.

A la vérité, ce maire est élu par la majorité, mais par la majorité des électeurs, non pas par celle du conseil municipal. Il ne procède pas des conseillers. Il ne dépend pas d'eux. S'il songe à sa future réélection, ce n'est pas l'avis dominant dans un collège de quelques membres qu'il devra flatter. Il devra chercher à pressentir l'opinion la plus forte dans une population de plusieurs milliers d'habitants, opinion variable, difficile à bien apprécier. Surtout, opinion qui n'obéit pas constamment et passivement à l'esprit de parti, qui arrive à juger avec équité au moins les actes qui n'attaquent pas ses passions de front. Surtout, ce souci d'une réélection est toujours bien éloigné, souvent supprimé, le maire étant élu pour dix ans en moyenne, pouvant l'être à vie. Enfin, ce maire devient un professionnel. Il acquiert l'art de l'administration et, qui plus est, la conscience professionnelle, cette inappréciable force sociale

qui permet à un pays que je connais bien de vivre encore, en dépit des tourmentes qui l'agitent, et dont le défaut condamne à végéter un pays — que je connais presque autant — malgré tous les éléments de grandeur que lui a donnés la Providence.

Le « maire de carrière » ne peut pas être un maire politique. Si c'est là un obstacle à l'adoption du système, il convient de n'en pas nier l'existence. Les villes où les partis municipaux alternent au pouvoir n'accepteront pas une réforme qui soustrait aux partis le meilleur des pouvoirs. Les nations où les maires, plus qu'administrateurs, sont les représentants et les apôtres des grandes idées dont on espère la régénération du pays en voudront encore moins. Mais à cela il y a une compensation. Là où l'esprit de parti municipal n'a pas encore acquis une force invincible, là où les maires sont encore surtout les administrateurs de la commune, la création des maires de carrière empêcherait de naître les deux maux très évidents qu'elle ne saurait guérir plus tard.

L'heure n'est pas propice à une réforme de ce genre. Elle peut le devenir. A certaines périodes de l'histoire, surviennent des convulsions qui laissent un terrain libre pour la construction d'édifices nouveaux. Le principe des maires « professionnels » est une idée à tenir en réserve.

Tous les bourgmestres de grandes villes doivent recevoir, après leur élection, la sanction du Gouvernement. A l'inverse, les Landräte sont nommés par le Gouvernement sur la présentation des élus. En fait, la participation du pouvoir central à l'élection des chefs des municipalités équivaut à celle des députés de cercle au choix du Landrat. Mais celui-ci doit appartenir au cercle. Que l'on s'imagine le changement que produirait l'introduction de cette condition dans le choix des sous-préfets français ou italiens! Il serait immense. On ne peut dire, *a priori*, s'il serait ou non favorable aux administrés. L'autonomie, l'indépendance des intérêts locaux envers le pouvoir central seraient développées, fortifiées, mais ne manquerait-il pas un élé-

ment impartial et modérateur, capable d'enlever leur acuité et une part de leur péril aux discordes régionales?

En théorie, certainement. Oui, encore, en fait, mais dans les périodes calmes, où la vie publique se préoccupe moins de parcourir à la hâte la voie du progrès que de s'assimiler les progrès obtenus, en s'assimilant à eux. Les champions de la centralisation ont fait valoir cet argument, plus que spécieux, et ont montré les nombreux et réels exemples de fonctionnaires administratifs pacifiant les esprits, les ramenant au calme, leur imposant une transaction dont la minorité sortait moins abîmée qu'elle ne l'eût fait d'une lutte. Seulement, je crois bien que ces exemples remontent à une période terminée.

Actuellement, et dans tous les pays à régime parlementaire, le sous-préfet est le représentant, le délégué politique de la majorité parlementaire. Peut-être se fera-t-il encore le médiateur et le pacificateur des partis locaux, mais pour en canaliser la violence et la faire servir à son travail politique. Comment pourrait-il être impartial entre ses administrés, sans être accusé de trahison vis-à-vis des députés de l'arrondissement[1]? Que le Gouvernement ait un délégué, chargé de faire dans la province ou l'arrondissement de la politique générale, rien de mieux, mais ce délégué ne doit avoir aucune autorité en matière administrative. Il ne doit pas posséder l'irrésistible influence que donne à ses ordres la libre disposition des faveurs ou des emplois administratifs. Qu'il surveille ce qu'il appartient au pouvoir politique de surveiller, c'est naturel. Qu'il essaye de convaincre les populations que le cabinet qui l'a

[1] Non pas qu'il dépende de ces députés, mais son devoir de fonctionnaire politique le contraint à servir le ministère au pouvoir et, par suite, le député qui vote pour ce ministère. Je ne citerai qu'un fait parmi ceux dont le récit donnerait du relief à ma pensée : récemment, un candidat est reçu à la gare par le sous-préfet, toutes les autorités, et la musique municipale. Pendant le trajet de la gare à la sous-préfecture, ce candidat annonce au fonctionnaire qu'il a cessé d'être le candidat du Gouvernement, par suite d'un désaccord avec le président du Conseil. Aussitôt, la musique est renvoyée, les autorités congédiées. Le dîner annoncé n'a pas lieu et, le soir même, tous les employés reçoivent l'avis de voter contre ce candidat.

envoyé est le meilleur possible, rien de mieux encore, mais qu'il ne puisse forcer les convictions en réservant aux adeptes les bonnes grâces de l'Administration qui n'aura que des sévérités pour les récalcitrants.

La Prusse a résolu ce problème en scindant les deux natures de fonctions. Le Landrat y est administrateur. Le gouvernement de district y est autorité publique. La division du territoire en France et en Italie rendrait superflue la création d'une autorité placée entre l'arrondissement et la province. On peut s'y passer de l'organe politique qui siège aux chefs-lieux du district prussien, tout en enlevant aux sous-préfets leurs fonctions peu décoratives d'agents du ministère, en faisant d'eux des magistrats civils. Seulement, il faudrait les prendre dans la circonscription même. Les raisons sont évidentes. Un sous-préfet, lancé de la Normandie en Languedoc, est aussitôt accaparé par le groupe dominant, ne voit que ce qu'on lui laisse voir. Sa gestion ne le soumet à aucune responsabilité. Il sait qu'il aura toujours raison tant que le parti qui l'a nommé restera au pouvoir, qu'il sera révoqué, ou nommé à un poste inférieur, si ce parti est battu. En tout cas, que son séjour sera relativement bref, et que, s'il a le temps de recueillir les acclamations que lui vaudra sa soumission aux meneurs du pays, il ne sera plus là quand la mauvaise semence qu'il épand aura germé.

C'est une réforme bien minuscule à accomplir. Qu'un régime dont l'existence même est en question ne l'entreprenne pas, dans la nécessité où il peut être mis de balayer tout ce qui sert ses ennemis, cela va de soi. Lorsque l'Italie s'est unifiée, on aurait eu mauvaise grâce à espérer qu'elle donnât une inamovibilité de fait à des sous-préfets qui pouvaient avoir des tendances bourbonniennes ou fédéralistes. Aux débuts de la troisième République, il était naturel que les fonctionnaires administratifs fussent choisis de façon à ne pas pouvoir pactiser avec la révolution, sous n'importe quelle étiquette. Mais l'Italie est une, à jamais, comme la France est en République. La forme de l'État étant hors de question dans les deux pays, il ne reste que les vues mi-

nistérielles à soutenir. Le préfet, à la tête de la circonscription supérieure, suffit à cette tâche. Le sous préfet en a une autre, celle d'administrer son arrondissement, d'en grouper les énergies, d'en soutenir les aspirations. Il ne la remplira que s'il est dégagé de tout élément politique, que s'il est en dehors des partis politiques, que s'il est attaché pour longtemps à sa circonscription, surtout s'il a assez la confiance de ses administrés pour qu'ils reconnaissent son autorité morale. Ce sont là de nombreuses conditions. Peut-être seraient-elles toutes réalisées par une loi bien courte.

Les fonctions municipales ou régionales ne peuvent être refusées. Une disposition pareille rendrait de minces services dans les pays où ces fonctions sont ardemment convoitées, mais le fait qu'elle existe dans toutes les législations allemandes est fort instructif. Il témoigne d'une mentalité collective très spéciale.

Les lois communales s'opposent à ce que la mairie, dans les villes, soit confiée à un citoyen comme fonction accessoire, comme *nebenamt*. De même, la coutume veut qu'un citoyen investi d'un mandat municipal, conseiller, député, assesseur, y consacre au moins la plus grande partie de son temps et de ses forces. Non pas que ces fonctions puissent constituer une carrière, comme à Paris, puisqu'elles sont gratuites et qu'elles ne conduisent pas à un mandat politique. Elles forment un couronnement, un complément de carrière. Ceux qui en sont investis ne peuvent pas se dire le « *Post laborem, fruor otio* », mais sont appelés à donner au bien commun un travail qui a utilement servi leurs intérêts propres.

Le droit public ne peut rien en cette matière. La coutume allemande subsistait en France à une époque dont les hommes d'âge mûr peuvent se souvenir. La loi sur les conseils municipaux n'a pas changé et pourtant la composition de ces collèges est toute différente. Les variations de l'esprit public sont seules en cause.

On aboutirait à une conclusion pareillement négative —

à notre point de vue — en recherchant l'opportunité d'indemniser les élus locaux et régionaux, à l'exemple de l'Allemagne. L'idée d'où provient cette allocation est profondément juste. La peine que prend un député provincial doit être compensée, comme l'est le travail d'un expert requis par la justice. Les effets seraient tout différents selon que les mandats électifs sont ardemment désirés, comme ceux de nos élus, ou simplement acceptés, comme c'est le cas pour les jurés, selon que ces fonctions impliquent une véritable coopération à la gestion des intérêts communs ou uniquement un acte semestriel de présence. Ils seraient désastreux s'ils transformaient ce mandat en un métier ou, encore, si cette indemnité devenait une pension de retraite pour d'anciens agents électoraux dans le besoin. Ce qui paraît trancher la question, c'est que jusqu'ici l'utilité de cette rémunération ne s'est pas manifestée et que, par suite, cette rémunération risquerait de ne pas s'accorder avec l'organisation de nos assemblées régionales.

Le principe de l'octroi d'un traitement n'est bienfaisant sans conteste que pour les municipalités urbaines. Son application seule peut doter les villes d'une administration impartiale, éclairée, persévérante. Seule, elle peut calmer les craintes qui frappent actuellement d'inertie les champions, jadis si ardents, de la décentralisation.

VI

Le caractère principal des systèmes fiscaux allemands, c'est que la plus grande partie des budgets demandent surtout leurs ressources à l'impôt sur le revenu général. L'impôt sur la fortune, là où il est établi, ne forme qu'une surimposition de certaines sortes de revenus et cela est rendu évident par le mode suivant lequel il est établi et perçu. Ainsi complété, l'impôt sur le revenu général, — l'impôt personnel, — est en voie de devenir l'unique contribution directe.

Rien n'autorise à croire que cet impôt personnel et unique ait, en Allemagne, d'autres défauts et d'autres qualités

que partout ailleurs. Ce qu'ont dit à ce sujet les maîtres de la science financière s'applique donc parfaitement en l'espèce. On ne peut y ajouter qu'une considération de fait.

Le système a été conçu et, en partie, appliqué au moment où la prospérité économique de l'Allemagne n'était surpassée que par celle qu'elle entrevoyait. L'impôt personnel — dont le taux n'est d'ailleurs pas excessif et dont la progressivité est modérée — a été acquitté facilement. Son assiette a soulevé relativement peu de réclamations. Mais un temps d'arrêt est survenu, pour dire peu. Les injustices inévitables de la taxation, supportées patiemment quand l'impôt était léger, ne le sont plus maintenant que son poids relatif s'est accru. On voit par l'expérience que dans un pays plus riche en initiative qu'en capitaux, et qui n'en vise pas moins à tenir la tête du marché *mondial*, l'impôt personnel oscille entre un double danger : ou il a une fixité relative et devient écrasant dans les périodes de dépression ou il suit la fluctuation des revenus et rend impossible la stabilité du budget de l'État, la suite dans l'œuvre économique de l'État.

Une considération moins générale peut être utilement présentée. Le projet de loi déposé le 16 juin 1903 à la Chambre des députés par M. le Ministre des Finances porte à son art. 3 :

« L'impôt général sur le revenu est dû, au 1er janvier de chaque année, par toute personne résidant sur le territoire français et par toute personne qui, bien que résidant hors du territoire français, y possède néanmoins une habitation meublée à sa disposition ou tire des revenus de propriétés ou d'exploitations situées en France ».... « Sont affranchis.... les « étrangers qui à l'époque du 1er janvier se trouveront résider en France depuis moins d'un an, *mais seulement en ce qui concerne les revenus produits hors du territoire français* ».

Sauf erreur, il résulte de ce texte :

1° Que tout étranger vivant en France depuis plus d'un an doit payer l'impôt sur tout son revenu, même provenant

de biens situés à l'étranger; 2° que tout Français doit payer l'impôt même pour les revenus qu'il tire de l'étranger.

De là, une très grande infériorité pour ceux dont le revenu vient de l'étranger, un obstacle à peu près insurmontable pour cette excellente forme de notre expansion, les entreprises à l'étranger. En outre, et c'est moins grave, une sorte de pénalité imposée aux étrangers qui viennent en France y « vivre de leurs rentes ».

En effet, tous les pays n'ont pas établi l'impôt général sur le revenu. S'il en était ainsi, aucune difficulté ne se produirait, puisque le contribuable ne serait atteint qu'au lieu de son principal établissement. Mais, dans la plupart des États, on a conservé l'impôt réel, quelquefois mis sur *les* revenus. En Italie, par exemple, le produit des terres acquitte un impôt de 8 à 25 0/0, celui des capitaux mobiliers une taxe fixe de 20 0/0. Comme le nouvel impôt français serait un impôt de remplacement, mettant fin aux contributions personnelle, mobilière et des portes et fenêtres, le propriétaire d'un immeuble en France n'en sera gêné d'aucune façon. Celui d'une propriété en Italie le paiera en entier, après avoir satisfait le fisc italien. Si un Français a un revenu mobilier de 10.000 francs en France, il paiera uniquement 115,50. S'il a mis ses capitaux en Italie, c'est de 2115,50 que ses revenus seront amoindris. Sa seule ressource sera de tromper le fisc. Son intérêt sera d'aller s'établir près de son argent. Non pas seulement si c'est l'Italie qu'il a choisie pour y étendre son activité économique, car le même cas se reproduirait partout, en des proportions moindres. En Allemagne même, le caractère personnel de l'impôt sur le revenu n'est pas si absolu qu'il n'atteigne l'étranger possédant dans l'Empire. En Prusse, par exemple, l'étranger non résident est taxé dès que son revenu en Prusse, venant de biens fonciers ou de l'industrie, atteint un certain chiffre. Si c'est un Français, son revenu sera donc taxé deux fois, ce qui l'aidera mal à concurrencer les Prussiens.

D'un ordre différent, mais d'une égale maladresse, est

la disposition qui soumet à l'impôt les étrangers vivant en France pour l'intégralité de leur revenu. Ils y viendront moins ou n'y viendront pas. Or, soutenir qu'en restant avec leurs ressources dans leur pays d'origine ils en accroîtront le pouvoir d'achat et que nous retrouverons, en exportant davantage, ce que nous perdons à ne pas les avoir établis en France, c'est du paradoxe.

Les lois financières allemandes ont paré, dans une assez large mesure, à ces inconvénients. La loi contre la double imposition n'a d'effet que pour les Allemands qui vivent dans un État autre que celui auquel ils appartiennent mais, pour la compléter, toutes les monarchies, ou peu s'en faut, ont édicté des dispositions particulières.

En Bavière et en Wurtemberg où — pour le moment — l'impôt ne pèse pas sur le revenu général mais sur les revenus, la discrimination était plus facile et il est stipulé que seulement les revenus nés dans le royaume, provenant de biens, d'entreprises, de placements en Bavière ou en Wurtemberg, rentrent dans la matière imposable.

La Prusse ne taxe pas les revenus qu'un Prussien retire de biens fonciers situés en dehors de l'Empire, si ces biens paient à l'État dans le ressort duquel ils se trouvent un impôt équivalent.

L'étranger, résidant en Prusse depuis un certain temps ou y possédant, paie pour son revenu mais jouit *a fortiori* de l'exemption concédée aux nationaux pour les biens situés en dehors de l'Empire.

Je ne retrouve pas dans les législations saxonne, badoise et hessoise une disposition disant comment sont traités les nationaux, en ce qui touche leurs revenus tirés de l'étranger. Je suis convaincu, sans en avoir la preuve, que la règle prussienne est appliquée. Ces législations sont au contraire très explicites quand il s'agit de l'étranger habitant le pays ou y possédant. La Saxe ne l'impose que pour ses revenus saxons. De même, la Hesse. — Bade a un texte moins clair, mais en taxant pour tout son revenu imposable *celui qui a fixé dans le Grand-Duché son domicile d'exploi-*

tation, semble ne pas supprimer l'exemption des propriétés situées à l'étranger.

En n'imitant pas ces dispositions, on a laissé subsister une lacune considérable dans le projet soumis au Parlement français. Je sais à combien de reprises les possesseurs de grosses fortunes ont menacé de s'expatrier, si telle ou telle mesure, politique ou financière, était votée et je sais aussi qu'ils ne l'ont jamais fait, ce qui permet de ne pas accorder un grand poids à leur menace. Mais, en l'espèce, il s'agit d'une catégorie spéciale, formée uniquement de personnes qui déjà possèdent à l'étranger des biens immeubles, qui connaissent plus ou moins le pays où ils sont propriétaires, qui y retrouveront dès leur arrivée un domicile, un « chez eux ». S'ils tiennent ces biens d'un héritage, ils ont acquis en même temps des relations de famille. S'ils les ont achetés, ils ont prouvé par là même la hardiesse de leur esprit, leur goût des choses de l'étranger. Dans les deux cas, l'expatriation leur serait facile et d'autant plus qu'elle n'équivaudrait pas à l'exil. Pourvu qu'ils n'eussent pas l'imprudence de conserver à Paris un pied à terre meublé, ou qu'ils eussent la précaution de le louer pendant leur absence, ils pourraient y venir tout à leur aise sans avoir à faire avec le percepteur.

Veut-on que cette catégorie soit peu nombreuse? Soit! encore qu'elle le devienne sans cesse davantage et qu'elle comprenne beaucoup de très gros contribuables. Mais si elle ne se développe pas, c'est qu'on aura tari une source précieuse d'expansion nationale. Ne voit-on pas, aujourd'hui même, les deux partis économiques qui sont ressuscités en Angleterre convenir tous les deux que leur pays a pu supporter les régimes qu'ils blâment grâce à ses placements à l'étranger? Quel est le Français qui n'a pas ressenti un peu d'envie, de jalousie même, quand on lui montrait les usines du bord du Nervion, toutes à des Anglais ou à des Allemands ou, encore, lorsqu'il ne voyait que des noms septentrionaux dans la liste des industriels qui ont su gagner des millions dans la Sicile stagnante?

Le projet actuel nous surchargera, dans cette course où les nations industrielles se défient et où notre manque d'entraînement devrait au contraire nous valoir des facilités exceptionnelles.

Quant aux étrangers venant s'établir en France, l'impôt, tel qu'il est proposé, opérera une sélection. Il laissera entrer ceux qui viennent en concurrents de nos producteurs et chassera ceux dans lesquels notre commerce trouverait des clients.

VII

La justice administrative a une importante très différente selon les pays et, aussi, selon les temps. En 1848, par exemple, lorsque le triomphe de la souveraineté du peuple semblait contenir toutes les garanties que pouvait désirer, rêver même, l'individu pour ses droits, on lui accordait un rôle plus qu'accessoire. Nous sommes accoutumés à incarner cette juridiction dans le Conseil d'État. Or, c'est une idée presque nouvelle. Un commentateur de la Constitution de 1848, après avoir décrit la compétence de la haute assemblée, ajoutait : « Du reste, la constitution nouvelle ne *défend* pas de l'investir d'attributions différentes et, *notamment*, de lui déférer le pouvoir judiciaire en matière administrative ». Cet auteur, s'il n'était pas très clairvoyant, était absolument logique. Lorsqu'un pays ne reconnaît qu'un détenteur de la souveraineté, — la majorité des hommes adultes, — et qu'il lui donne un organe tout-puissant, — l'Assemblée, — la juridiction administrative ne joue qu'un rôle de suppléance. Elle aide l'Assemblée dans les conflits d'une acuité modérée, l'Assemblée tranchant les autres de son pouvoir absolu.

Dans les pays où l'organisation est moins simple et où la toute-puissance a été partagée, en une mesure quelconque, entre la majorité des individus et la nation-entité représentée du mode qu'on a cru le meilleur, la juridiction administrative a une mission plus haute: Elle assure l'exécution des lois qui, par la forme même où elles sont faites,

constituent, non pas des contrats, mais des accords entre les deux détenteurs du pouvoir et elle décide de litiges qu'un seul de ces détenteurs ne saurait trancher, que tous les deux même ne pourraient résoudre sans heurter un dogme que l'État démocratique veut respecter mais que l'État de droit ne peut enfreindre : la non-rétroactivité des mesures législatives. Aussi, avons-nous trouvé partout, en Allemagne, les juges administratifs dotés de l'indépendance. Indépendance complète dans les États qui ont institué des cours administratives spéciales. Indépendance très large même ailleurs. En effet, si ce sont les fonctionnaires eux-mêmes qui reçoivent la juridiction en pareille matière, ils sont, en tant que juges, déliés de tout devoir de subordination et, en outre, et surtout, cette indépendance occasionnelle vient s'ajouter à celle, très grande, que, comme fonctionnaires civils, ils possèdent toujours.

Mais cet ordre de juridiction peut acquérir une importance plus grande encore. Une série de cours administratives, organisée sagement, peut aider à résoudre un des plus gros problèmes politiques de ce temps. Il est tel grand pays où existe tout un corps de législation dont personne ne se plaint, où les droits individuels ont reçu des garanties écrites, mais qui ne possède pas de représentation nationale. On y retrouve toutes les institutions auxquelles les autres pays demandent une sage gestion des intérêts publics, toutes celles qui, ailleurs, sont destinées à assurer la justice dans les rapports sociaux. La division des pouvoirs n'y est pas observée plus qu'en Allemagne. Elle l'y est peut-être moins. Mais, comme en Allemagne, les organes des diverses divisions du pouvoir souverain y sont parfaitement différenciés bien que tous soumis, cela s'entend, à celui qui a reçu le dépôt de la souveraineté. Dans ce grand pays, une fraction des habitants, insignifiante par le nombre, considérable par la valeur intellectuelle, demande l'introduction de l'expédient majoritaire, beaucoup moins pour faire des lois que pour assurer l'exécution des lois qui sont faites. Ces novateurs reconnaissent — tout en la croyant transitoire — la difficulté de créer une représentation gé-

nérale assez compétente pour recevoir l'exercice du pouvoir législatif aux lieu et place de l'organe actuel. Surtout, ils ne proposent pas — la plus grande part d'entre eux, tout au moins — un démembrement de la souveraineté ni, par conséquent, de donner aux élus l'autorité législative. Ils voudraient les investir d'un rôle consultatif, allant jusqu'au droit de remontrance et, avant tout, faire de leur assemblée un organe de contrôle administratif.

L'autre fraction de la classe dirigeante — et celle-là appuyée par le nombre immense de ceux qui ne font que subir les progrès et dont le poids crée la stabilité — s'oppose à une représentation même aussi réduite. A moins que la délégation élue ne se résignât à une parfaite et perpétuelle inutilité, son existence même serait la consécration du dogme majoritaire. Il serait, dès lors, admis, dans l'État dont je parle, que onze individus, quelles que soient leur intelligence, leur instruction, leur valeur, ont raison contre dix autres, pareillement pris au hasard. De l'acceptation de ce principe, dériverait vite, par une suite de transitions aussi insensibles qu'inévitables, la remise du pouvoir souverain aux mains du suffrage inorganique, dans un pays où les forces sociales indépendantes n'ont pas eu l'opportunité de se constituer. Ce même parti, qui ne veut pas que la majorité ait le monopole de la représentation, veut encore moins que celle-ci soit donnée à une assemblée. Il a peur du règne de la parole.

Cependant, les plus éminents et, surtout les plus influents de ceux qui le composent, n'ont laissé à personne le soin de proclamer l'utilité d'un contrôle de l'administration. Les lois sont judicieusement faites. Elles contiennent une protection très suffisante pour les gouvernés. Elles doivent être appliquées. Les fonctionnaires ne peuvent exercer leur droit de décision que dans les limites que ces lois leur imposent. Pour de multiples raisons, dont l'énoncé est superflu, le contrôle purement administratif est à la fois impossible et insuffisant. En dérive-t-il qu'il faille constituer un ou plusieurs corps électifs, avec la mission de recourir au pouvoir souverain en cas d'abus? L'organe ne

serait-il pas disproportionné aux besoins? Non seulement parce qu'il serait trop considérable, mais parce qu'il serait mal adapté? Une élection suppose une majorité et une minorité, bien vite des partis en lutte. Qui donc dénoncerait les abus dont souffrirait la minorité? Qui soutiendrait les revendications des membres du parti vaincu?

Si, au contraire, des cours administratives étaient instituées dans toutes les circonscriptions administratives, si les juges recevaient la plus absolue indépendance, le problème ne serait-il pas résolu? Et cette indépendance leur serait sans difficulté accordée et garantie, car elle n'aurait pas à s'exercer contre le pouvoir dont on l'obtiendrait. Le pouvoir souverain manifeste son autorité par des ordres qui acquièrent le caractère législatif, quant à leur efficacité. Les magistrats administratifs ne pourraient donc jamais le mettre en échec. Ils ne sauraient que veiller à l'observation de ces ordres, équivalant à des lois, comme à celle des lois mêmes. Les administrés n'échangeraient pas l'arbitraire actuel des fonctionnaires non contrôlés contre l'arbitraire d'une délégation ne relevant que du parti qui l'aurait élue. Du règne du bon plaisir, ils passeraient sans étapes à celui de la loi.

Et celle-ci — abstraction faite de considérations trop évidentes pour devoir être rappelées — a un attribut de première importance en la matière : la publicité qui accompagne sa promulgation la soumet à ce jugement de l'opinion générale, à laquelle les novateurs — et ils n'ont pas tort, — accordent une si grande importance et auquel échappent — et c'est leur très juste grief — les actes des fonctionnaires, les décisions sur les recours que ces actes déterminent.

Il n'y a certainement pas, dans cette création, de quoi satisfaire les esprits séduits par les institutions parlementaires, pas plus que de quoi répondre aux aspirations des hommes qui voudraient employer la valeur qu'ils se sentent à diriger les affaires de leur pays. Elle donnerait, en revanche, à ceux qui croient le régime parlementaire réservé à une civilisation plus homogène et à un état social plus

avancé, le moyen de concilier l'unité de pouvoir avec la sûreté de l'État de Droit.

VIII

Ces observations sont bien succinctes et le seraient trop, si elles n'étaient préparées par une étude des institutions constitutionnelles et de l'organisation administrative de vingt et une monarchies. Le lien qui les rattache à cette étude reste perceptible, puisqu'elles en offrent quelques résultats. En les présentant, comme dans l'ouvrage qui les amène, on a uniquement recherché la vérité objective.

L'auteur le répète, en finissant sa tâche. Il ne croit pas que l'organisation, politique et administrative, des monarchies d'Allemagne fournisse des exemples utiles à un pays dont l'évolution a été si différente, dont la constitution sociale est si divergente. Il estime, pourtant, que la description des rouages de ces États ne se lira pas sans quelque profit. En tout cas, en cherchant à faire mieux connaître ces rouages et plus justement apprécier l'esprit qui les anime, il a cru travailler, de ses forces bien humbles, à l'œuvre de paix et d'harmonie. Les nations et les races sont moins profondément divisées parce qu'elles se haïssent que parce qu'elles s'ignorent.

Raguse-Inf[re] (Sicile), mai 1901.

Paris, octobre 1903.

TABLE ALPHABÉTIQUE

A

B

D

E

J

K

L

M

R

S

T

U

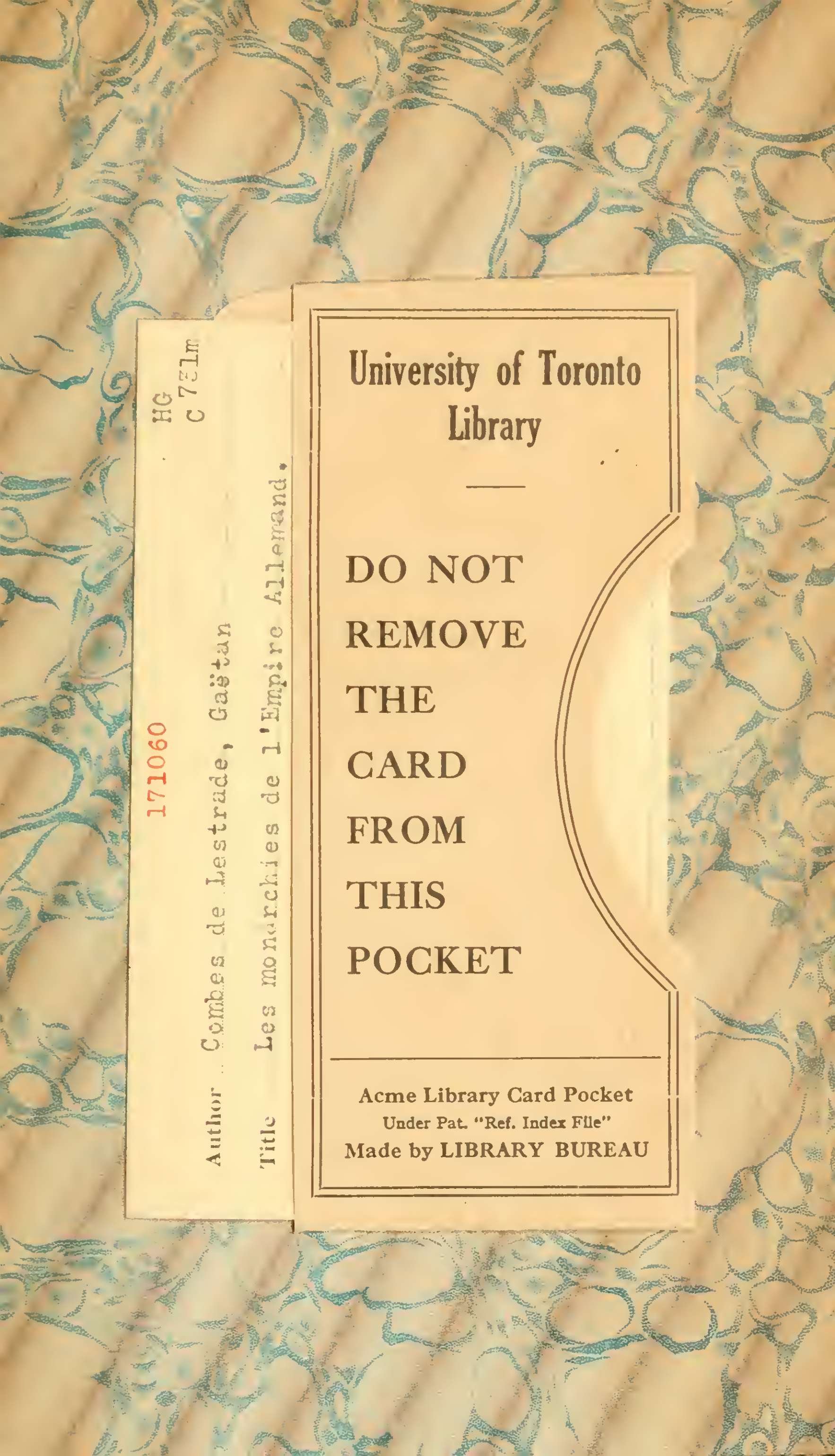
V

W

Z

BAR-LE-DUC. — IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.





University of Toronto Library
DO NOT REMOVE THE CARD FROM THIS POCKET
Acme Library Card Pocket
Under Pat. "Ref. Index File"
Made by LIBRARY BUREAU
HG
C731m
171060
Author Combes de Lestrade, Gaëtan
Title Les monarchies de l'Empire Allemand.

